DOMHEID, HEBZUCHT, ONVERSCHILLIGHEID

Gemeentepolitiek in Utrecht

Kees van Oosten

ISBN 978 90 812263 1 8
NUR 756

Opmaak: Heleen Hoekstra

Inhoud

1 Inleiding

Dit boek gaat eigenlijk over de verloedering van de progressieve beweging. Het lijkt een ijzeren wet dat hervormers tijdens hun lange mars door de instituties de weg kwijtraken, vergeten waarom zij op weg waren gegaan en tenslotte niet meer te onderscheiden zijn van de regenten tegen wie ze eerst te hoop liepen, beleid voor hun rekening nemen waar ze eerst mordicus tegen waren en hun achterban in verwarring achterlaten. Ik reken mij al heel lang tot wat heet de progressieve achterban en vraag me, met veel anderen, af hoe het nu moet met het milieu en de sociale ongelijkheid. Want als hervormers telkens de weg kwijtraken, loopt het slecht af. Als rechtshulpverlener sta ik burgers en actiegroepen bij in hun verzet tegen schadelijke en onverantwoordelijke overheidsbeslissingen en ik weet dat veel mensen erg bezorgd zijn over het milieu, over onverdraagzaamheid en de groeiende kloof tussen arm en rijk, en vooral over het feit dat onze overheid de problemen vaak eerder erger maakt dan dat ze ze oplost.

De drang om dit boek te schrijven ontstond vlak na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006, nadat GroenLinks besloten had onder het juk van de PvdA door te gaan, die in Utrecht al heel lang de macht in handen heeft. Wij hebben nu een links-christelijk college dat in niets verschilt van een rechts-christelijk college. Het vorige college werd afgestraft in de zin dat de PvdA won en Leefbaar Utrecht verloor, terwijl ze toch allebei in dat college zaten. Als rechtshulpverlener word ik ook wel betrokken bij acties en conflicten in Amsterdam en andere plaatsen en ik weet dat de overheid daar geen haar beter is en dat ook daar actiegroepen de PvdA en GroenLinks op hun weg vinden in hun strijd voor het behoud van bomen en een betere luchtkwaliteit en tegen de sloop van sociale huurwoningen. De progressieve beweging die eind 60-er jaren opkwam, is, om met Arnold Heertje te spreken, verworden tot een nieuwe klasse, die van de beheerders.

Wat mij het meest is bijgebleven van toen ik vier jaar geleden met een grote groep woonwagenbewoners een raadscommissie in Utrecht bezocht, waar zij kwamen inspreken (ter gelegenheid waarvan de burge-

meester tientallen politieagenten in burger had opgetrommeld), was de verbazing bij de ‘kampers’ over zoveel domheid, over raadsleden die niet naar elkaar luisterden, ondertussen heel andere dingen zaten te doen en totaal niet geïnformeerd bleken te zijn. Later ben ik nog eens met een groep bewoners uit Ondiep bij een raadscommissie geweest en nog weer later met een aantal allochtone mannen. Ik herinner me ook de raadscommissie waar alle mensen kwamen die boos waren over het voornemen van de wethouder om de kapvergunning af te schaffen. Het oordeel van insprekers is tamelijk unaniem: op een enkeling na weten raadsleden niet waar ze het over hebben en is van een principiële en door idealen gedreven opstelling weinig te bespeuren.

Omdat ik de weinig principiële opstelling van progressieve politici en hun gebrek aan belangstelling voor de dagelijkse problemen van mijn cliënten niet begrijp, ben ik in mijn oude studieboeken gedoken en te rade gegaan bij klassieke sociologen als Mosca, Pareto en natuurlijk Marx, die diep hebben nagedacht over de ‘circulatie van elites’: de opkomst en de daaropvolgende onvermijdelijke neergang van elites. Volgens Pareto is de geschiedenis een kerkhof van aristocratieën.

Marxistisch of anti-marxistisch, over één ding waren deze sociologen het met elkaar eens: bewegingen die macht willen verwerven, beroepen zich altijd op idealen, maar streven eigenlijk macht na om te profiteren van de voordelen die deze hun biedt. Dat ze zich op idealen beroepen, is voor de bühne. Macht is namelijk alleen mogelijk als die door het volk wordt geaccepteerd en het volk accepteert geen zelfzuchtige macht. De uitoefening van macht gebeurt ogenschijnlijk rationeel en in onze tijd zelfs ‘wetenschappelijk’, maar in wezen is het een volstrekt irrationeel proces, waarbij politici en bestuurders voornamelijk gedreven worden door psychische en economische kosten en baten. Ik heb het niet zelf bedacht, maar voor mij, en voor andere mensen die wel eens een raadscommissie hebben bezocht, is dit zeer herkenbaar.

Als rechtshulpverlener en activist - want dat word je als rechtshulpverlener vanzelf - heb ik te maken met de sloop van sociale huurwoningen, met luchtverontreiniging, veiligheidsbeleid, achterstelling van allochtonen door de overheid, het op grote schaal kappen van bomen door de overheid, plannen van de gemeente om het stationsgebied te vernieuwen

en, last but not least, het handhavingsbeleid van de gemeente, dat wordt gekenmerkt door het feit dat de overheid niet tegen zichzelf handhaaft, hoewel zij voortdurend regels overtreedt. Over elk beleidsonderdeel heb ik een hoofdstukje geschreven (hoofdstuk 2 t/m 8) en in elk hoofdstuk kom ik tot de conclusie dat het beleid buitengewoon dom is en niet wordt ingegeven door degelijk denkwerk, maar door belangen van de ambtelijke dienst zelf en van grote, machtige ondernemers, welzijnsinstellingen, woningcorporaties. Een conclusie waar je niet van op hoeft te kijken als je Marx, Mosca en Pareto gelezen hebt.

Machthebbers verpakken hun werkelijke bedoelingen in politieke propaganda en, steeds meer, in 'wetenschappelijk gefundeerde' beleidsnota's. Marx noemt die verpakking "ideologie", Mosca spreekt van "political formula"' en Pareto van "derivation". Omdat ik van wetenschapsfilosofie houd, heb ik een hoofdstuk geschreven over het verschil tussen echte wetenschap en pseudo-wetenschap (hoofdstuk 9). Ideologieën, 'political formulas' en 'derivations' behoren tot het domein van de pseudo-wetenschap, maar ze worden maar al te vaak als echte, beproefde en betrouwbare wetenschap aan de man gebracht. Dat is een omvangrijke bedrijfstak geworden, die volledig afhankelijk is van overheidsgeld en die het streven van de overheid om de samenleving als geheel op wetenschappelijke wijze op de schop te nemen dan ook van harte steunt. Veel van zulke wetenschappers hebben zich genesteld in de voorhoede van de progressieve beweging. Tijdens mijn studie, begin 70-er jaren, was het allemaal Marx wat de klok sloeg. Pas later ben ik terechtgekomen bij Karl Popper en bij hem ben ik gebleven. Hervormingen moet je bij stukjes en beetjes ("piecemeal") doorvoeren, vond Popper, en niet door de hele stad, laat staan de hele samenleving, tegelijk op de schop te nemen. Alleen dan kun je het wetenschappelijk verantwoord doen. Dat spreekt mij erg aan, maar de progressieve beweging en de bedrijfstak van onderzoeksinstellingen en beleidsadviesbureaus denken daar uiteraard anders over.

Hoofdstuk 10 (*Yes, Minister*) gaat over 'de vierde macht', de macht van de ambtelijke dienst. De politiek heeft zo goed als niets over de overheid te vertellen en omdat wij het als burgers toch moeten hebben van wat die politici namens ons doen, hebben wij dus nóg minder te vertellen over de overheid die in het leven is geroepen om ons welzijn te behartigen. Het

irrationele gedrag van politici en het gênante gedoe in raadscommissies en in de gemeenteraad wordt een stuk begrijpelijker als je bedenkt dat de politiek zich in hoge mate voor het karretje van 'de vierde macht' laat spannen, die zich op haar beurt laat spannen voor de karretjes van de Jaarbeurs en Hoog Catharijne BV. Dat geen raadslid er problemen over maakt dat de Jaarbeurs 1,6 miljard gulden erfpacht cadeau krijgt, moet je toeschrijven aan de vriendschappelijke betrekkingen tussen de Jaarbeurs en de ambtelijke dienst. En aan slappe politici natuurlijk, van wie prominente partijgenoten zich in de raad van commissarissen van de Jaarbeurs laten benoemen.

In het slothoofdstuk ga ik dieper in op het probleem dat mij zo aan het denken heeft gezet: waarom verloedert de progressieve beweging? Is het echt onontkoombaar dat een club van progressieve mensen in het verkeerde kamp terechtkomt, het kamp van de regenten, die de economische groei en de gevestigde orde in stand willen houden, met alle milieuproblemen en sociale ongelijkheid van dien? In dit hoofdstuk worden de theorieën van Mosca en Pareto beschreven, en geïllustreerd aan de hand van de opkomst van de progressieve beweging. Ik was eind 60-er, begin 70-er jaren actief in de PvdA en ben in de loop van de 70-er jaren afgehaakt. De PvdA zoals ik die nu meemaak, onderscheidt zich in niets van de autoritaire regenten tegen wie Nieuw Links optrok. Laurens ten Cate, toenmalig hoofdredacteur van de Friesche Koerier en sympathisant van Nieuw Links, had de verloedering al snel in de gaten en sprak over "de ratten op de maatschappelijke ladder". Het doet allemaal onweerstaanbaar denken aan *Animal Farm*. Als je Mosca, Pareto en Marx erop naslaat, dan zinkt de moed je in de schoenen. Volgens hen is het een onontkoombaar scenario. Toch is er hoop. Die put ik uit de zogenaamde Kritische Theorie, die ook op Marx teruggaat. Marx, vooral de jonge Marx, wees erop dat processen, structuren en wetmatigheden in de maatschappij uiteindelijk het product zijn van wat hij noemt "menschliche Tätigkeit", menselijk toedoen. Uiteindelijk is de ijzeren wet van de opkomst en daaropvolgende verloedering van de progressieve beweging dus slechts in schijn een wetmatig en onontkoombaar gebeuren. Het gaat er alleen om het verband bloot te leggen tussen de dagelijkse 'Tätigkeit' van onze progressieve politici en het verloederingsproces. Daarbij is natuurlijk ook onze eigen 'Tätigkeit' van belang, want wij laten ons door onze voorhoede in de luren leggen. Wij

moeten hun irrationele en vaak zelfzuchtige gedrag, waar zij zelf vaak geen erg in hebben, ontmaskeren en op een zakelijke, maar meedogenloze manier aan de kaak stellen, want dát gedrag is verantwoordelijk voor de verloedering van de progressieve beweging. En dan heb ik het over zelfgekozen domheid, hebzucht en onverschilligheid.

In de hoop met dit boekje een bijdrage te leveren aan het broodnodige debat en met grote dank aan en bewondering voor Heleen, die mij enorm geholpen heeft, met inhoudelijke kritiek, het redigeren van de tekst en de opmaak van het boekje,

Kees van Oosten
Utrecht, augustus 2007

2 Verdienen aan de woningnood

De sloop van sociale huurwoningen

Slopen en vervangen van woningen is slecht voor het milieu. Grind, zand, mergel en hout raken op en moeten van steeds verder worden aangevoerd. Dat brengt transport met zich mee en daar is brandstof voor nodig, en bovendien levert al dat vrachtverkeer luchtvervuiling op. Voor bakstenen en dakpannen is klei nodig en die moet gebakken worden. Ook daar is brandstof voor nodig. Brandstof raakt een keer op, bij het gebruik ervan ontstaat CO_2 en door al die CO_2 warmt de aarde op. Het slopen zadelt ons bovendien op met een enorme berg afval. In de brochure *Puin?* (1990) van de Utrechtse Werkgroep Herstel Leefbaarheid zijn daarover wat cijfers op een rijtje gezet. Destijds ging het in Nederland al om 9 miljoen ton sloopafval per jaar. Dus als het niet echt nodig is om te slopen en te vervangen, dan moet het achterwege blijven.

Het slopen van oude stadsdelen en het bouwen van nieuwe woningen is kostbaar. Op een of andere manier worden de kosten op de huurder, de koper en de belastingbetaler afgewenteld. De bewoner gaat altijd een hogere huur betalen of hij moet een hoge hypotheek afsluiten. Als de huursubsidie een deel van de hogere huur compenseert, dan komt het erop neer dat de belastingbetaler meebetaalt. Dat er zo gemakkelijk op zo grote schaal woningen gesloopt worden, is onbegrijpelijk als je bedenkt dat mensen jaren op een wachtlijst moeten staan voor een woning. Helaas wordt aan slopen en vervangende nieuwbouw veel verdiend. En dat zorgt ervoor dat sloopplannen steeds weer de kop opsteken, zij het met telkens andere argumenten.

Slopen voor bereikbaarheid en cityvorming

Begin 70-er jaren werd er vooral gesloopt om de stad bereikbaar te maken voor het groeiende autoverkeer en om ruimte te scheppen voor cityfuncties: kantoren en grote winkelcentra, die met de auto bereikbaar moesten zijn. Als bijkomend argument werd ook toen aangevoerd dat de te slopen woningen oud en verrot waren en niet meer voldeden aan hedendaagse eisen van wooncomfort.

Hand in hand met de sloop en sanering in de oude stad ging de *overloop* naar nieuwe stedelijke gebieden. Inwoners van Amsterdam wier woning werd gesloopt, konden terecht in de Bijlmer, Almere, Lelystad, Alkmaar, Hoorn, Purmerend. De overloop uit Utrecht kon terecht in Nieuwegein. Deze overloop was een geplande en in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening uitgedokterde volksverhuizing. De omvang van de bevolking in Amsterdam en Utrecht was vóór de overloop het dubbele van wat die nu is, ondanks dat de bebouwde kom van beide steden qua oppervlak inmiddels flink is uitgebreid. Door te verhuizen naar nieuwe stedelijke gebieden raakten mensen hun oude vertrouwde omgeving kwijt en doordat er grote afstanden ontstonden tot het werk, kon alleen de man nog maar gaan werken en ontstond het verschijnsel 'groene weduwe'. De milieugevolgen van de overloop waren enorm. Het bracht een omvangrijk woon-werkverkeer op gang, doordat het werk niet mee 'overliep'. Mensen schaften zich een auto aan en gingen dagelijks 50 à 100 km rijden. Met het oog op al dat gemotoriseerde woon-werkverkeer moest het wegennet worden uitgebreid. De aanleg van nieuwe stedelijke woongebieden en de aanleg van extra wegen vormen een grote aanslag op de in het dichtbevolkte Nederland zo schaarse open ruimte.

> Op de stelling dat de groei van het autoverkeer een autonome ontwikkeling is, valt veel af te dingen. Dat zou het zijn als mensen uit zichzelf besloten meer auto te gaan rijden. Bijvoorbeeld omdat de aanschaf en het gebruik van een auto financieel binnen het bereik komt en autorijden wordt gezien als een verrijking. Dat is maar ten dele het geval, want veel autoverkeer is het gevolg van woon-werkverkeer, dat door overheidsbeleid op gang is gebracht, zoals het voorbeeld van de overloop duidelijk laat zien.

Eind 80-er jaren kregen we te maken met een nieuwe sloopgolf. De rijksoverheid bedacht opeens dat sloop en nieuwbouw goedkoper was dan renovatie. In Utrecht leidde dat tot de Etiketteringsnota van de Dienst Woningbeheer, waarin de sloop werd aangekondigd van 1766 huizen. Als acties van de buurt er niet toe hadden geleid dat de Dienst Stadsontwikkeling zich uit de wijk Lombok moest terugtrekken, was er van Lombok niet veel meer overgebleven. Het heeft jaren geduurd voordat de

wijk zich hersteld had van de bemoeienissen van de Utrechtse Dienst Stadsontwikkeling.

Donderdag 26 januari 1989
Nieuwe wijkmanager Hans Kars
'In hele gebied bij de Kanaalstraat moet op termijn worden gesloopt'

Prachtige gebouwen vielen aan sloop ten prooi: de O.L.V.-kerk aan de Biltstraat, de Monicakerk in Pijlsweerd, 'De Utrecht' aan de Leidseweg en de Stationswijk als geheel (om plaats te maken voor Hoog Catharijne), de Hojelkazerne en het Leidseveergebied (voor de Jaarbeurs), het Tweede AZU-Hoofdgebouw, de Kapel Antoniusziekenhuis en een aantal heel mooie panden aan de Biltstraat. Een groot verlies voor Utrecht.[1]

Hedendaagse sloop en herstructurering

Sinds 2000 worden we opnieuw geconfronteerd met sloopbeleid. Twee- tot driehonderdduizend sociale huurwoningen worden gesloopt in Nederland. De basis voor dit beleid werd gelegd aan het eind van de 90-er jaren, onder Remkes en Pronk. Dit keer wordt als argument aangevoerd de noodzaak van *herstructurering* van de woningvoorraad in naoorlogse stadswijken om zodoende te komen tot een meer gevarieerde bevolkingssamenstelling in die wijken. Niet de bouwkundige toestand van de te slopen woningen, maar de eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad is nu het argument. Doordat het aandeel sociale huurwoningen in naoorlogse wijken relatief groot is, treedt er een concentratie op van bewoners met een uitkering of een laag inkomen. Dat zou leiden tot verpaupering. Een meer gevarieerde bevolkingssamenstelling zou nodig zijn om ver-

[1] *Puin? Een milieuafweging tussen sloop en hergebruik. Twintig jaar strijd voor herstel leefbaarheid*, 1990. Van de destijds zeer actieve Werkgroep Herstel Leefbaarheid, aan de inzet waarvan het te danken is dat er in Utrecht niet nog veel meer gesloopt is.

paupering tegen te gaan. Dat is althans het verhaal. Om meer variatie in de bevolkingssamenstelling te krijgen, worden op grote schaal sociale huurwoningen door koopwoningen vervangen, door sloop en nieuwbouw of door ingrijpende renovatie.

Ook de herstructurering heeft een overloop tot gevolg. Huurders van de te slopen sociale huurwoningen moeten grotendeels elders worden gehuisvest. Immers, de bedoeling is om te komen tot een meer gevarieerde bevolkingssamenstelling en daarom komen de te slopen of te renoveren sociale huurwoningen slechts voor eenderde terug als sociale huurwoning. Volgens De Utrechtse Opgave (DUO), de Utrechtse vertaling van het herstructureringsbeleid, moet Utrecht meer middenklassers en hoger opgeleiden aan zich binden,. Tweederde van de (ver)nieuwbouw moet volgens het DUO-beleid dus koop zijn. Het gaat in Utrecht om een kleine 10.000 te slopen/renoveren woningen. Huurders voor wie geen plaats meer is in de bestaande stad zijn aangewezen op nieuwe stedelijke gebieden als Leidsche Rijn en gemeenten op grotere afstand van de stad. Het door de PvdA gedomineerde Utrechtse gemeentebestuur vindt dat omliggende gemeenten ook maar hun portie allochtonen, kleinverdieners en uitkeringsgerechtigden voor hun rekening moeten nemen.

> Opnieuw is te zien dat het overheidsbeleid het autoverkeer stimuleert. Woon je in de bestaande stad, dan pak je de fiets om uit te gaan of voor je woon-werkverkeer. De aanleg van Leidsche Rijn leidt ertoe dat Utrecht groeit van 270.000 inwoners in 2005 tot 340.000 in 2025, maar wel bijna twee keer zo groot wordt in oppervlak. Dat is een enorme aanslag op de schaarse open ruimte en het leidt tot grotere afstanden tussen de woning, het werk en plaatsen om uit te gaan. Dat stimuleert het autoverkeer. Omdat Leidsche Rijn aan de andere kant van de drukke A2 ligt, is het plan de A2 over een lengte van 1600 meter te overkappen. Daar is 3 à 4 miljard euro mee gemoeid. De bouwwereld komt in Utrecht dus ruimschoots aan zijn trekken.

Kosten en kostendragers van de transformatie

Wie zich verdiept in de achtergronden en het ontstaan van het herstructureringsbeleid komt al gauw tot de conclusie dat de wijziging van de be-

volkingssamenstelling in de 'verpauperde' gebieden niet is waar het bij de herstructurering werkelijk om begonnen is. Het argument van de eenzijdige bevolkingssamenstelling wordt er met de haren bij gesleept. De bouw van sociale huurwoningen werd vroeger gesubsidieerd met *objectsubsidies*. Die werden betaald door het rijk. Daar werd eind 90-er jaren een einde aan gemaakt. De woningcorporaties kregen een hoop geld mee om op eigen benen te staan en kregen ook de vrijheid om woningen te bouwen en te verhandelen. De bedoeling daarvan was om de corporaties de mogelijkheid te geven zelf het geld bij elkaar te verdienen dat nodig is om sociale huurwoningen te bouwen en te onderhouden. Vanaf dat moment gingen woningcorporaties, voortgekomen uit woningbouwverenigingen met een sociale doelstelling en bestuurd door vrijwilligers, zich ontwikkelen tot grote ondernemingen met heuse directeurssalarissen. Klinkenberg van Bo-Ex was in 2006 goed voor 200.758 euro, De Langen van Mitros voor 200.782 en Parie van Portaal voor 250.000. Al die moderne corporaties hebben ook een raad van commissarissen en een groot personeelsbestand en dat moet ook allemaal betaald worden. Deze extra kosten, die de oorspronkelijke woningbouwverenigingen dus niet hadden, kunnen door de corporaties alleen maar worden opgebracht door sociale huren op te schroeven en sociale huurwoningen te vervangen door koopwoningen, die meer opleveren.

In het rapport van de commissie *Kosten en kostendragers van transformatie*,[2] in 2001 ingesteld door de toenmalige staatssecretaris Remkes, wordt berekend hoe winstgevend het is om twee- tot driehonderdduizend sociale huurwoningen in Nederland te slopen en voor tweederde te vervangen door koopwoningen. Iedereen gaat daarop vooruit, volgens het rapport: de bouwwereld omdat er werk aan de winkel is, het rijk omdat het 19% btw verdient, de corporaties omdat ze aan de bouw en verkoop van woningen veel meer overhouden dan aan de opbrengst uit sociale huur en de gemeenten omdat die verdienen aan de hogere grondopbrengst. Voor de corporaties is de herstructurering zo winstgevend dat zij daarvan niet

---

[2] *Transformatie* komt op hetzelfde neer als *herstructurering.* In de praktijk spreekt men meestal van herstructurering. Het rapport is te downloaden op www.keicentrum.nl/websites/kei/files/stedelijkevernieuwing/artikelen/pub-kostenenkostendragersdeel1.pdf.

alleen de herbouw kunnen financieren van eenderde van de te slopen sociale huurwoningen, maar ook het beheer en de kosten voor hun rekening kunnen nemen van de buitenruimte. Dat scheelt de gemeente dus flink in onderhoudskosten. Een win-win-win-winsituatie, want iedereen gaat er volgens het rapport op vooruit. Per saldo en bij elkaar opgeteld 17 miljard gulden. De stadsvernieuwing kost het rijk op die manier geen cent, hooguit wat meer huursubsidie. Verder zijn er alleen maar baten.

Voor wie de kosten zijn, vermeldt het rapport niet, hoewel dat niet zo moeilijk is om te bedenken: het gebrek aan huurwoningen dwingt starters zich diep in de schulden te steken voor een hypotheek, wie nu 265 euro betaalt voor een huurwoning gaat straks bijvoorbeeld 540 betalen. De huursubsidie neemt een deel van de extra huur voor haar rekening, voor zolang als de huursubsidie tenminste nog bestaat. Wie te veel verdient om huursubsidie te ontvangen, gaat dus de dubbele huur betalen. Wie te weinig verdient om voor een huurwoning in aanmerking te komen die 540 euro doet, ontvangt geen huursubsidie en moet het maar zonder huurwoning doen. Goedkope, ook voor minima betaalbare huurwoningen worden door de sloop namelijk schaars. Aan de onderkant van de huurmarkt en voor starters neemt de woningnood daardoor snel toe. De herstructurering brengt goed in beeld dat er sprake is van een drastische inkomensoverdracht van minima naar maxima. De PvdA is in de grote steden de grote pleitbezorger van de herstructurering en dat zou je niet verwachten van een partij die zegt op te komen voor de zwakken in de samenleving.

Bouwkundige staat

De sloop en de herstructurering vallen natuurlijk niet aan de hand van het werkelijke motief te verkopen aan de bewoners die hun betaalbare woning kwijtraken of op kosten gejaagd worden voor een dure huur- of koopwoning. Je kunt moeilijk zeggen: “Jullie moeten eruit, want anders verdienen wij niet genoeg.” Ook het argument van de gewijzigde bevolkingssamenstelling (waar het bij de herstructurering dus niet echt om begonnen is) valt moeilijk aan bewoners uit te leggen. Dat heeft althans heel wat voeten in de aarde. Je kunt moeilijk tegen de bewoners van Ondiep, Kanaleneiland, Hoograven en Overvecht zeggen: “Het is niet goed als jullie soort in grote concentraties bij elkaar woont. Er moeten wat meer

welgestelden bij om jullie niveau op te krikken." Wat je als corporatie en als gemeentebestuur *wel* kunt zeggen zonder dat de mensen zich beledigd zullen voelen, is dat de woningen slecht en verouderd zijn en dat minima ook recht hebben op een moderne, comfortabele woning. En dat argument wordt dus ook aangevoerd. Ze zeggen er alleen niet bij dat die moderne, comfortabele woning onbetaalbaar is voor de mensen van wie de sociale huurwoning wordt gesloopt. Rinda den Besten, tegenwoordig PvdA-wethouder in Utrecht, stelde mij de retorische vraag: "U wilt toch de woningen in Ondiep, die van ellende in elkaar zakken, niet laten staan?" Die woningen in Ondiep uit 1920-1930 zijn echter bouwkundig aanzienlijk beter dan Rinda's woning op de Lauwerecht uit 1903, een bescheiden woning, die zij met weinig geld wist op te knappen tot een leuk huis en waar zij nu voordelig 'scheefwoont'. Ook Staf Depla, die voor de PvdA in de Tweede Kamer zit en van het begin af aan een warm voorstander was van de herstructurering, woont prettig en voordelig in een verouderde woning in Oudwijk. Wat voor Rinda en Staf goed genoeg is, is dat kennelijk niet voor de mensen uit Ondiep.

Kon men er in de 60-er en 70-er jaren nog over twisten of de woningen te slecht of te ouderwets waren om op te knappen, dat argument mist ditmaal elke overtuigingskracht. De herstructurering heeft namelijk betrekking op relatief nieuwe woningen. Het gaat immers vooral om woningen die na 1960 zijn gebouwd. Soms gaat het om een complex uit 1920, maar ook daarvoor geldt dat ze nog niet zo krakkemikkig zijn als veel woningen in oudere stadsdelen en de binnenstad. Woningen die in de loop of het begin van de 20e eeuw gebouwd zijn, zijn altijd mooi op te knappen. Woningen die in de binnenstad staan, zijn vaak van veel oudere datum en niemand haalt het in zijn hoofd om die te willen afbreken. Ook het argument dat de huurwoningen in Ondiep of Kanaleneiland en Overvecht niet meer beantwoorden aan de eisen van deze tijd is een ondeugdelijk en gezocht argument. Als we in de stad Utrecht alles zouden afbreken dat niet aan de eisen beantwoordt die het Bouwbesluit aan nieuw te bouwen woningen stelt, kun je zo'n beetje de hele stad afbreken. Uiteindelijk is het natuurlijk ook een kwestie van afwegen: gaan we eerst de woningnood oplossen, zodat iedereen een betaalbare woning heeft, of gaan we eerst de schaarse woningvoorraad vernieuwen, zodat je als starter ettelijke jaren op een woning moet wachten? Als je dan denkt aan de kosten

van sloop en nieuwbouw, die uiteindelijk door de huurder en de koper moeten worden opgebracht en als je denkt aan de milieuproblematiek, dan is de afweging makkelijk gemaakt: lekker laten staan en opknappen.

Voor zover de woningen in sloopgebieden er verpauperd uitzien, is dat niet een kwestie van ouderdom, maar van achterstallig onderhoud. Het sloopbeleid snijdt voor de woningcorporaties namelijk aan twee kanten. Het bouwen en verhandelen van nieuwe woningen is erg winstgevend, veel winstgevender dan sociale verhuur, en het achterwege laten van onderhoud aan woningen die toch vroeg of laat gesloopt zullen worden, is zeer kostenbesparend. Ook een motief om het onderhoud achterwege te laten, is dat de woningen er daardoor snel verpauperd uit gaan zien, zodat de bewoners er makkelijk van overtuigd kunnen worden dat renovatie onrendabel is en sloop het enige is wat er nog op zit. Het enige jaren achterwege laten van buitenschilderwerk is al voldoende om de woningen er haveloos en reddeloos uit te laten zien. Als de bewoners er bovendien mee bekend worden gemaakt dat de woningen vroeg of laat gesloopt zouden kunnen worden, investeren die ook niet meer in binnenschilderwerk of een nieuw behangetje. Verpaupering is in hoge mate een proces dat niets met ouderdom of de bouwkundige kwaliteit van de woning te maken heeft en alles met het beleid van de gemeente en de corporaties, die twee handen op één buik zijn. Verpaupering is een proces dat door corporaties en de gemeente in gang wordt gezet, alleen al door het ventileren van geruchten dat er sloopplannen worden gemaakt.

Dat woningen van 60 à 100 jaar oud versleten zijn, dat het te veel zou kosten om ze zo op te knappen dat bewoners er weer tientallen jaren woonplezier van kunnen hebben, dat het economisch niet verantwoord zou zijn om ze van isolatieglas, een moderne keuken en badkamer en een nieuwe, zuinige cv te voorzien, is onzin. Anders hadden Rinda den Besten en Staf Depla ook echt niet zo'n oude opknapwoning op de kop getikt. Het beoordelingscriterium voor 'economisch verantwoord' is niet of de woningcorporatie meer geld kan verdienen, maar of de sociale huur opweegt tegen de kosten die gemaakt (hadden) moeten worden om de huurwoning bewoonbaar te houden. Het zou een goede zaak zijn als minima de kans kregen om zo'n afgeschreven woning met achterstallig on-

derhoud te kopen en mooi op te knappen. Daar zou de buurt geweldig van opknappen en de bewoners ook.

Bevolkingssamenstelling en sociale achterstand

Het argument dat de woningen bouwkundig verouderd zijn, maakt op de bewoners die eruit moeten, terecht, weinig indruk. Wat overblijft als men er niet voor uit wil komen dat het de gemeente en de corporaties met name gaat om de financiële voordelen van sloop en nieuwbouw is het argument dat de bevolkingssamenstelling niet deugt, dat de eenzijdige samenstelling van allochtone en (andere) laagbetaalde bewoners tot onmaatschappelijkheid leidt en dat arm en rijk dus wat meer gemengd moeten worden. Zoals ik al aangaf, valt dat niet goed te verkopen aan de huidige bewoners. Maar omdat argumenten van bouwkundige aard geen indruk maken, gebeurt het toch steeds vaker dat de gemeente impliciet of expliciet een verband suggereert tussen de eenzijdigheid van de bevolkingssamenstelling en sociale achterstand en criminaliteit. En dat is een moeilijk uit te leggen verhaal.

Om te beginnen zal men zich afvragen waarom de menging van arm en rijk *wel* wordt doorgevoerd in wijken met voornamelijk sociale huurwoningen en *niet* in wijken die uitsluitend bestaan uit duurdere koopwoningen. Als je consequent wilt mengen en herstructureren, splits dan ook wat kapitale panden in Wilhelminapark en breng er sociale huurwoningen in onder. Maar dat gebeurt natuurlijk niet. Een betere menging van arm en rijk wordt alleen nagestreefd in wijken waar voornamelijk kleinverdieners en allochtonen wonen, en die zullen de vraag stellen: wat mankeert er eigenlijk aan ons? En dat is een goede vraag. Wat is er tegen volksbuurten, wat is er tegen zwarte wijken, wat is er tegen kleinverdieners en allochtonen en waarom mogen die eigenlijk niet in groten getale bij elkaar wonen?

Hoewel tegenwoordig alles wetenschappelijk wordt onderzocht, is er geen enkel wetenschappelijk bewijs voor de aanname dat een eenzijdig allochtone of laagbetaalde samenstelling van een woonbuurt leidt tot sociale achterstand, ongelijke kansen, verpaupering of tot criminaliteit en onveiligheid. Sociale achterstand en criminaliteit hebben andere oorzaken en hebben niets te maken met het feit dat kansarme mensen bij elkaar

wonen. De beleidsmakers die zich met stadsvernieuwing en het grotestedenbeleid bezighouden, roepen maar wat en dat gaat vervolgens een eigen leven leiden als bewezen theorie.

De gedachte dat de wijziging van de bevolkingssamenstelling in herstructureringsgebieden verpaupering en onmaatschappelijkheid zou helpen terugdringen, gaat van vooronderstellingen uit die niet alleen nooit serieus wetenschappelijk zijn onderzocht, maar bovendien onaannemelijk zijn. De gedachte is dat een buurt waar voornamelijk kleinverdieners en allochtonen wonen er zedelijk en sociaal op vooruitgaat als er wat meer welgestelden komen wonen. Hebben welgestelden een beter inzicht in goed en kwaad? Zijn welgestelden meer geneigd zich het lot van hun buren aan te trekken en hun straat of buurt een beetje in de gaten te houden? Is de neiging tot fraude en criminaliteit bij welgestelden minder? Het enige wat je daar zonder serieus onderzoek over kunt zeggen, is dat welgestelden waarschijnlijk minder ontzag hebben voor autoriteiten, minder aan allerlei vormen van controle blootstaan en zich om die reden juist eerder aan deviant gedrag schuldig maken. Fraude en regelovertreding zou je om die reden, anders dan politiestatistieken suggereren, juist meer bij de meer welgestelden verwachten. Wie dit onaannemelijk vindt, moet *Kreukbaar Nederland* eens lezen van Joep Dohmen en Jos Verlaan: de ambtenaren, politici en bestuurders die zich en masse laten omkopen en fêteren, zijn allemaal keurige, welgestelde burgers. Dat bewoners in een chique buurt elkaar eerder te hulp schieten dan in een volksbuurt of dat er in een chique buurt meer sociale controle is, staat allerminst vast en is waarschijnlijk ook niet het geval. De hypothese dat een buurt als Ondiep of een wijk als Kanaleneiland erop vooruitgaat als er wat meer yuppen komen wonen, is nergens op gebaseerd. Er zijn juist goede argumenten om aan te nemen dat het averechts werkt: sociale tegenstellingen zouden erdoor worden verscherpt. Jarenlang is men er bij het woningbehoefteonderzoek van uitgegaan dat het goed was om leefstijlen te onderscheiden en mensen met dezelfde leefstijl de gelegenheid te geven bij elkaar in de buurt te wonen. De herstructurering gaat van het idee uit dat je mensen met verschillende sociaal-economische status en leefstijl juist moet dwin-

gen om samen te wonen.[3] De heilzame werking daarvan is echter geenszins aangetoond.

Terwijl het causale verband tussen eenzijdigheid van de bevolkingssamenstelling enerzijds en sociale achterstand en onveiligheid anderzijds helemaal niet vaststaat, beijveren de gemeente en de corporaties zich om herstructureringswijken neer te zetten als onveilig en onmaatschappelijk. De sterk gekleurde wijken Kanaleneiland en Overvecht worden door de gemeente gestigmatiseerd als 'no-go-areas', met geen andere bedoeling dan te laten zien dat slopen en herstructureren het enige is wat erop zit om de verpaupering te keren. De campagne die de gemeente tegen Kanaleneiland en Overvecht voert, is in zoverre succesvol dat de bewoners beginnen te geloven dat ze in een verpauperde en slecht aangeschreven wijk wonen en dat daardoor de bereidheid toeneemt om te verhuizen naar een buurt die beter aangeschreven staat. Het onderzoek van de gemeente naar veiligheid en veiligheidsbeleving fungeert als een echoput: er komt uit wat je erin roept. Ik kom daar in het volgende hoofdstuk (*Veiligheid en veiligheidsonderzoek*) op terug.

Sociale achterstand en verloedering van wijken als Kanaleneiland en Overvecht is in hoge mate het werk van de gemeente en de corporaties zelf. Door sloopplannen aan te kondigen, scheppen ze onzekerheid, door de wijken in het nieuws te brengen als onveilig en onmaatschappelijk maken ze dat mensen die er wonen zich schamen en weg willen. Huurwoningen die vrijkomen, worden toegewezen aan tijdelijke en probleemhuurders. Tegen asociale huurders wordt niet of nauwelijks opgetreden. Zodra een wijk op de lijst van herstructureringswijken wordt gezet, gaat het snel bergafwaarts met de wijk. Het is een *Verelendungs*proces, dat door corporaties en gemeente op gang wordt gebracht en waar de bewoners de schuld van krijgen.

Als de woningcorporaties zorg zouden besteden aan de flats in Kanaleneiland, Overvecht, Hoograven, als de huismeester in elke flat terugkomt, die wegbezuinigd is, als de gemeente Mitros en Bo-Ex zou aanschrijven

---

[3] Die dwang vloeit voort uit het ingrijpen in de woningvoorraad. Wil je straks een huurwoning hebben, dan zul je moeten accepteren dat je onder of naast iemand komt te wonen met een heel andere leefstijl.

en met bestuursdwang zou verplichten om achterstallig onderhoud te plegen, als de huur zou worden opgezegd aan asociale huurders, als de buitenruimte netjes zou worden onderhouden en als er flink geïnvesteerd zou worden in wijkleefbaarheid, werkgelegenheid en beroepsonderwijs, dan zou er van verpaupering geen sprake zijn, dan zouden de mensen graag in Overvecht, Kanaleneiland en Hoograven willen wonen. De mensen dié er wonen, zouden bovendien het gevoel hebben dat ze het waard zijn dat hun woning en buurt voor hen wordt opgeknapt.

Om de sloop te rechtvaardigen, worden overigens altijd weer de flats in Kanaleneiland en Overvecht ten tonele gevoerd. Het is goed om je te realiseren dat het bij veel straten en buurten die op de nominatie staan om geherstructureerd te worden, gaat om rijtjes eengezinswoningen in een wijk waar wel degelijk een mix bestaat van huur en koop. Met die woningen zijn maar twee dingen aan de hand: het gaat om complexen die van een corporatie zijn en ze staan relatief dicht bij de binnenstad, waar koopwoningen erg in trek zijn en dus veel geld opbrengen. Voorbeelden van straten in Utrecht die volstrekt niet in de transformatiedoelstelling passen, zijn de Noordzeestraat, de Goudsbloemstraat, de Meidoornstraat, het Lodewijk Napoleonplantsoen, de Surinamestraat e.o., de Bandoengstraat e.o. Als ergens het tastbare bewijs ligt dat het bij de herstructurering om weinig meer gaat dan om geld maken, dan is het wel hier.

Bedrog en manipulatie

De gemeente Utrecht kan natuurlijk met de woningcorporaties overeenkomen dat er 9600 sociale huurwoningen worden gesloopt/gerenoveerd en dat maar eenderde als sociale huurwoning terugkomt of in stand blijft, maar dat moeten de bewoners goed vinden. Anders gaat het hele verhaal niet door. Om de bewoners bij de herstructurering te betrekken, is er een DUO-overeenkomst tot stand gekomen,[4] die mede ondertekend is door de koepel van Utrechtse bewonersorganisaties, de Bundeling. Dat heeft voor de corporaties het voordeel dat er tegen de bewoners gezegd kan worden dat zij "er immers toch ook voor waren". Juridisch is dat onzin, maar dat weten veel bewoners niet. Als de Bundeling namens alle betrokken bewoners een overeenkomst wil ondertekenen, moet de Bundeling

[4] DUO: De Utrechtse Opgave.

daartoe door alle bewoners uitdrukkelijk gemachtigd worden. Elke bewoner moet dan een briefje schrijven waarin staat dat de Bundeling iets met de gemeente en de woningcorporaties kan afspreken en dat de bewoner dan ook aan die afspraak gebonden is. Dat is nooit gebeurd, dus de Bundeling vertegenwoordigde in juridische zin niemand. De DUO-overeenkomst is niets anders dan een overeenkomst waarin alleen de corporaties en de gemeente zich tot iets verplichten. De gemeente en de corporaties weten dat best, maar geven er de voorkeur aan dat niet aan de bewoners uit te leggen.

In die DUO-overeenkomst staat dat er niet gesloopt en gerenoveerd wordt als daar onder de bewoners geen draagvlak voor bestaat. Hoe groot dat draagvlak moet zijn, staat er niet bij. Zoals ik al aangaf, bindt de DUO-overeenkomst alleen de corporaties en de gemeente. Om die reden houdt deze draagvlakafspraak slechts een toezegging in van de corporaties en de gemeente dat er niet gesloopt en gerenoveerd zal worden zonder draagvlak. Mócourse er echter een draagvlak bestaan, dan is de bewoner, juridisch gezien, nog steeds op geen enkele manier verplicht aan de sloop/renovatie mee te werken. Niettemin roept de corporatie telkens: “De meerderheid van de bewoners blijkt ervoor te zijn, dus de sloop gaat door.” En de bewoner denkt: ik moet meewerken, want de corporatie zegt dat dat de DUO-afspraak is. De doorsnee-bewoner is geen jurist en begrijpt niet dat hij helemaal verkeerd geïnformeerd wordt. Hoe zit het dan, juridisch?

Wil de corporatie een sociale huurwoning slopen en vervangen door een koopwoning, dan moet de huurovereenkomst beëindigd worden. Het meewerken van de bewoner houdt dus in dat hij instemt met de beëindiging van de huurovereenkomst. Of nu 60% of 99% van de bewoners het met de sloop eens is, dat hoeft voor de bewoner die het er niet mee eens is helemaal geen reden te zijn om in te stemmen met beëindiging van de huurovereenkomst. Niet alleen kan de bewoner zich op het standpunt stellen dat hij geen boodschap heeft aan de DUO-overeenkomst, die hij immers niet zelf getekend heeft, hij kan zich bovendien op het huurrecht beroepen. Burgerlijk Wetboek deel 7 beschrijft het huurrecht. Artikel 274 noemt de gronden waarop de kantonrechter de huurovereenkomst mag beëindigen. Die gronden zijn *limitatief*. Dat betekent dat de kantonrechter

er niet zelf nog wat gronden bij mag bedenken. Welnu, de huurovereenkomst kan alleen ontbonden worden als er sprake is van *dringend eigen gebruik*. Van dringend eigen gebruik is sprake als de verhuurder het gehuurde voor zijn eigen huisvesting nodig heeft, als de verhuur gezien de bouwkundige staat van de woning economisch niet meer mogelijk is of als de woning gesloopt moet worden om een (nieuw) bestemmingsplan te kunnen realiseren. Dat er een ruime meerderheid van de bewoners akkoord is met de sloop mag voor de kantonrechter dus geen reden zijn om zijn goedkeuring te geven aan de beëindiging van de huurovereenkomst. Zoals de juristen en advocaten van de gemeente en van de corporaties heel goed weten, is het huurrecht *dwingend recht*. Dat betekent dat daar niet ten nadele van de huurder van mag worden afgeweken, zelfs niet als de huurder daarmee akkoord zou zijn. Dat is om de huurder te beschermen tegen corporaties als Bo-Ex, Mitros en Portaal en tegen gemeenten als Utrecht, die het met de rechten van de huurder niet zo nauw nemen. De juristen en advocaten van de corporaties en de gemeente weten dat allemaal natuurlijk heel goed, maar zij vertellen dat de bewoners niet. Zij laten de bewoners in de bedrieglijke waan dat, als er draagvlak is, de bewoner aan de sloop moet meewerken, omdat dat nu eenmaal de DUO-afspraken zijn. Ook de door corporaties gesubsidieerde huurdersverenigingen als Mitropool en de opbouwwerkers die door de gemeente worden gesubsidieerd om de bewoners te begeleiden, laten na de bewoners eerlijk te informeren.

Alsof het al niet erg genoeg is dat de bewoner onkundig wordt gehouden van zijn rechten als huurder en dat hem wordt wijsgemaakt dat hij zich aan DUO-afspraken moet houden, wordt er ook nog eens verschrikkelijk gesjoemeld met de uitvoering van DUO-afspraken. Het gaat te ver om hier alle varianten van het geknoei te behandelen. Een voorbeeld volstaat. Terwijl de DUO-overeenkomst het heeft over een draagvlak dat bestaat uit een meerderheid van de *bewoners*, gaat Bo-Ex uit van een meerderheid van de *respondenten*, dat wil zeggen geldig ingevulde en teruggestuurde formulieren. Dat is natuurlijk een groot verschil. Als de bewoners na jaren van overleg murw zijn en nalaten om het formulier in te vullen en terug te sturen, in de begrijpelijke veronderstelling dat Bo-Ex toch zijn zin wil doordouwen, stelt Bo-Ex triomfantelijk vast dat een meerderheid voor sloop is. Of de draagvlakmeting wordt gehouden ná-

dat de corporatie heeft laten weten het complex niet te zullen opknappen en nadat een deel van de oorspronkelijke bewoners is vertrokken en hun huis is ingenomen door tijdelijke of probleemhuurders. PvdA-wethouder Harrie Bosch laat steevast weten dat er van onregelmatigheden bij de draagvlakmetingen niets gebleken is en dat is kennelijk ook het oordeel van de gemeenteraad.

De slooplobby en de PvdA

Bewoners van stadsbuurten en -wijken met veel sociale woningbouw worden zo'n beetje om de tien jaar getrakteerd op sloopplannen. Lombok in Utrecht is daar een goed voorbeeld van. Elke keer komt de bevolking daartegen in opstand en druipen de plannenmakers na een lange strijd af... om een paar jaar later weer terug te komen. Het is een telkens terugkerende plaag en een belangrijke vraag is waar die plaag toch vandaan komt en hoe we daarvan afkomen.

Sloop- en herstructureringsplannen steken vooral de kop op als het om een gemeente gaat met een omvangrijke dienst stadsontwikkeling. De ambtelijke dienst, in dit geval de dienst stadsontwikkeling, is aan dezelfde bedrijfskundige wetten onderworpen als elk ander bedrijf: er moet gewoon werk komen voor de mensen die er werken. Hoe meer plannenmakers er bij stadsontwikkeling rondlopen, hoe meer plannen er dus op stapel worden gezet. Wil je van die voortdurend terugkerende sloop- en herstructureringsplannen af, dan moet je eenvoudig de omvang van de dienst stadsontwikkeling terugbrengen.

Een omvangrijke dienst stadsontwikkeling is een ideaal acquisitieterrein voor projectontwikkelaars en aannemers, waardoor zich een machtig netwerk ontwikkelt dat belang heeft bij sloop, sanering en nieuwbouw. Tot dat netwerk zijn meer en meer ook de woningcorporaties gaan behoren, met name sinds zij zelf als projectontwikkelaar mogen optreden. Sinds het Utrechts gemeentelijk woningbedrijf is geprivatiseerd en omgevormd tot Mitros, gaat het niet meer om sociale woningbouw, maar om het opvoeren van rendement en om hoge directeurssalarissen, die hoger worden naarmate er meer wordt gesloopt (de 'sloopbonus'). Stadsontwikkeling, projectontwikkelaars, grote aannemers en woningcorporaties vormen samen de slooplobby.

De prijs die een grote politieke partij voor haar macht betaalt, is dat er lieden op afkomen die iets van de gemeente gedaan willen krijgen, zoals in dit geval de slooplobby. De PvdA in Utrecht kan zich 'verheugen' in een breed ambtelijk draagvlak, nauwe contacten met corporaties en een grote aanhang onder welzijnswerkers. Dat laatste is niet onbelangrijk, omdat welzijnsinstellingen als Portes, Cumulus en Stade veel werk hebben aan het 'begeleiden' van de herstructureringsprocessen. De herstructurering kan dus rekenen op de onvoorwaardelijke steun van de PvdA in Utrecht. Marie-Louise Van Kleef, de vorige PvdA-wethouder voor wonen en ruimtelijke ordening, ging voor de herstructurering de barricaden op en ook Harrie Bosch, de huidige PvdA-wethouder, is een overtuigd voorstander van de herstructurering.

De vraag hoe we een eind moeten maken aan de telkens terugkerende sloopplannen laat zich dus eenvoudig beantwoorden: als je tegen de sloop bent en voor sociale woningbouw en je woont in een grote stad, stem niet meer op de PvdA. Stem bovendien op een politieke partij of burgemeester die bereid is het mes te zetten in de veel te grote dienst stadsontwikkeling.

3 Veiligheid en veiligheidsonderzoek

Naar een oplossingsgericht onderzoek

Hoe het staat met openbare orde en veiligheid in Utrecht is geheel onbekend. Of het beter of slechter gaat dan een paar jaar geleden, daar kan niemand een zinnig woord over zeggen. Objectieve feiten worden niet verzameld en dus kunnen de burgemeester en de politie in elke nieuwjaarsrede beweren wat ze willen. En dat doen ze ook. Het komt er altijd op neer dat het beter gaat met de veiligheid, maar dat er meer politie moet komen en dat strenger optreden vereist is, dat gekleurde wijken relatief onveilig zijn en dat er dus snel moeten worden geherstructureerd, zodat er meer plaats komt voor (dure) koopwoningen voor mensen die het beter kunnen betalen.

Onbetrouwbaar onderzoek

In Utrecht wordt geen veiligheid gemeten, maar veiligheids*beleving*. Informatie daarover treffen we aan in de Utrecht Monitor. Veiligheidsbeleving heeft weinig met echte veiligheid te maken. Is de straat werkelijk onveilig, dan blijkt dat uit het feit dat je echt beroofd of in elkaar geslagen wordt. Voor de beleving van onveiligheid ligt dat anders. Bij de beleving gaat het om het gevoel dat je wel eens in elkaar geslagen zou kunnen worden. Veel mensen zijn bang dat ze in elkaar geslagen zullen worden terwijl daar objectief geen reden voor is. De gemeente roept telkens dat Kanaleneiland een probleemwijk is met veel criminele jongeren, kranten schrijven het na, en dus voelen veel mensen zich er onveilig. In de binnenstad vonden in 2004 meer gewelddadigheden plaats, maar toch wordt de binnenstad door de gemeente in de Monitor niet aangemerkt als een onveilige wijk. En dus voelen mensen zich veiliger in de binnenstad dan in Kanaleneiland of Overvecht. De beleving van onveiligheid wordt de mensen in hoge mate aangepraat door de gemeente. In de 70-er jaren deed de gemeente hetzelfde bij Lombok, dat destijds zo nodig gesloopt moest worden. Ik kan me de naargeestige rapportages over Lombok begin jaren zeventig in de Volkskrant nog goed herinneren.

> Spekman, kamerlid voor de PvdA en voormalig wethouder in Utrecht, schrijft in zijn column in het Stadsblad dat hij laatst in Kanaleneiland rondliep en daar de onveiligheid "voelde" waar zo veel mensen over klagen. Op de vraag hoe hij aan dat gevoel kwam, bleef hij het antwoord schuldig. Hij was niet geslagen of beroofd, er was niemand brutaal tegen hem geweest en hij had ook niet met eigen ogen gezien dat er iemand van zijn fiets getrokken werd. Hij had alleen maar zo'n "gevoel". Spekman is daarmee een goed voorbeeld van de autochtoon die zich bedreigd voelt doordat hij "voelt" wat hij verwacht. En verwachtingen hebben met vooroordelen te maken. Overigens is Spekman dus ook een goed voorbeeld van de politicus die in troebel water vist en daarmee de aversie tegen allochtonen aanwakkert.

Dat alleen de veiligheids*beleving* wordt gemeten, komt doordat er in het onderzoek niet van objectieve feiten wordt uitgegaan, maar van aangiftes en bewonersenquêtes. Het probleem van een aangifte is dat iemand wel bij de politie kan komen vertellen dat hij last heeft van overlast, hinder en bedreiging, maar dat daarmee nog niet vaststaat dat dat ook allemaal echt heeft plaatsgevonden. Soms doet iemand alleen maar aangifte tegen een andere bewoner in de straat omdat hij de pest heeft aan die persoon. Je moet ook niet uitsluiten dat iemand die zegt hinder te ervaren zelf een beetje hinderlijk is en misschien wel een beetje onverdraagzaam. Ook komt het voor dat iemand die zegt dat hij bedreigd is zelf met aanvechtingen rondloopt om erop te slaan en die aanvechtingen projecteert op Marokkaanse jongeren aan wie hij een hekel heeft. Dat is een veel voorkomend verschijnsel bij onverdraagzame mensen. Je kunt dus niet zonder meer uitgaan van het aantal aangiftes per wijk. Je zult die aangiftes terdege moeten onderzoeken en dat schiet er vaak bij in. Bij woninginbraken en autokraken lijkt het makkelijker om uit te gaan van de betrouwbaarheid van de aangifte, maar verzekeringsmaatschappijen denken daar toch anders over.

Overigens heb je, als je van het aantal aangiftes per wijk uitgaat, nog een heel ander probleem: steeds meer mensen zien af van het doen van aangifte. Dat kan allerlei oorzaken hebben: mensen denken dat er met die aangifte toch meestal niets gebeurt, ze krijgen te horen dat ze morgen te-

rug moeten komen of bij een ander bureau moeten zijn, ze moeten eindeloos wachten en krijgen dan een wijkagent die het allemaal niet kan schelen of ze krijgen het advies om in verband met mogelijke wraak helemaal geen aangifte te doen. Op zo'n manier zegt het aantal aangiftes per wijk niet zo veel over de veiligheid in een wijk. De aangiftes die in het Monitor veiligheidsonderzoek per wijk bij elkaar opgeteld worden, zijn niet inhoudelijk beoordeeld. Alles zit erin: echte klachten én roddel en achterklap. Dat mensen of bevolkingsgroepen daardoor behoorlijk beschadigd kunnen worden, laat zich denken.

> Volgens de heer Urff, naaste medewerker van burgemeester Brouwer, was er bij de politie geklaagd door een buurtbewoonster, "die om veiligheidsredenen niet wil dat haar naam bekend wordt," over overlast van allochtone mannen, bezoekers van een theehuis. "Hedenmorgen vond ze theebekers in haar tuin, ook was gepoept in haar tuin." Volgens haar was het een criminele bende in het theehuis. Aldus de heer Urff.
>
> Als we aannemen dat die buurtbewoonster bestaat en echt geklaagd heeft, heeft de politie die klacht dan onderzocht? Dat zou toch het minste zijn als die klacht wordt gebruikt om de overlast van allochtone mannen in kaart te brengen. Temeer omdat bekend is dat allochtonenhaat ertoe leidt dat allochtonen van allerlei vunzigheid worden beschuldigd.
>
> Volgens de klacht "was er in haar tuin gepoept". Klaagster had die poep die ochtend in haar tuin aangetroffen. Als de politie al is wezen kijken, dan lijkt het mij toch moeilijk om zomaar het verschil te zien tussen hondenpoep, autochtonenpoep en allochtonenpoep. (Wat de theebekers betreft die mevrouw in haar tuin zou hebben aangetroffen: die kunnen onmogelijk afkomstig zijn uit het theehuis in kwestie, aangezien daar alleen maar theeglazen worden gebruikt.)
>
> De politie en de heer Urff hebben aan een onderzoek naar de gegrondheid van de klacht kennelijk geen behoefte, naar ik aanneem omdat zij er helemaal niet vreemd van opkijken, van die klacht. En dat geeft toch blijk van een ernstig vooroordeel.

Gevoel van onveiligheid

Zoals ik schreef, wordt wijkveiligheid niet alleen aan de hand van aangiftes bepaald, maar ook door het "gevoel van onveiligheid" bij de bewoners. In de Inwonersenquête wordt aan mensen gevraagd of ze zich wel eens onveilig voelen, of hun toekomstverwachtingen negatief zijn, of ze wel eens overlast ervaren. Dat mensen zich onveilig voelen, is niet onbelangrijk, maar daar mag je niet zomaar uit opmaken dat er dus sprake is van onveiligheid. Als men de toekomst somber inziet, hoeft dat niet te betekenen dat de toekomst er werkelijk somber uitziet. Mensen laten zich zoiets heel gemakkelijk aanpraten door de gemeente, de krant en de televisie.

De veiligheidsbeleving is in veel steden de laatste tien jaar achteruitgegaan. Dat hoeft niet te komen doordat meer mensen worden lastiggevallen, het kan ook komen doordat mensen zich sneller zijn gaan ergeren of dat er meer mensen zijn komen wonen die zich snel ergeren. Hebben ze veel geld betaald voor een dure woning in een herstructureringswijk, blijken ze buren te hebben die vaak buiten zitten en de radio aan hebben. Dat was vroeger in die buurt helemaal geen probleem: iedereen vond dat gezellig en dus was er geen overlast. Het mengen van mensen met een verschillende leefstijl of sociaal-economische achtergrond heeft beslist nadelen. De nieuwkomers die een dure koopwoning hebben gekocht en wat meer op zichzelf zijn, stellen aan hun woonomgeving hoge eisen qua privacy en hinder en beginnen te klagen. Het onderzoek dat vaststelt dat de overlast sinds enkele jaren is toegenomen, is niet erg betrouwbaar, want het is niet uitgesloten dat het onderzoek in feite registreert dat er meer mensen zijn komen wonen die nogal op zichzelf zijn. Het beleid om een groot aantal sociale huurwoningen te slopen en ter wille van een betere menging te vervangen door koopwoningen, zal dan ook waarschijnlijk tot gevolg hebben dat er meer zal worden geklaagd over overlast en dat het gevoel van onveiligheid juist toeneemt.

Doordat veiligheid gemeten wordt via veiligheids*beleving*, worden buurten en wijken waar veel allochtonen wonen door de gemeente als onveilige wijken aangemerkt. Belangrijk is het om vast te stellen dat, als bij het onderzoek alléén naar het aantal aangiftes zou worden gekeken (zelfs al zijn die niet door de politie op hun gegrondheid gescreend), gekleurde

wijken *niet* als onveiliger uit de bus komen dan een witte wijk als Oog in Al of de binnenstad. Het is doordat ook de veiligheids*beleving* wordt meegewogen dat gekleurde wijken slecht scoren. Op de score 'veiligheidsbeleving per wijk' is in de eerste plaats van invloed de negatieve campagne die de gemeente voert tegen de herstructureringswijken om het sloopbeleid aan de man te brengen: de bewoners gaan zich daardoor juist onveilig voelen. In de tweede plaats wordt de uitkomst beïnvloed door de knullige manier waarop de enquêtes worden afgenomen. Van een zorgvuldig geselecteerde steekproef, waarbij iedereen evenveel kans heeft om in de steekproef te vallen, is geen sprake. De Inwonersenquête wordt in Utrecht huis aan huis verspreid en waarschijnlijk ingevuld door mensen die zich het meest opwinden over de 'onveiligheid'. Als naderhand blijkt dat bij de ingevulde en teruggestuurde formulieren bepaalde straten of buurten ondervertegenwoordigd zijn,[5] dan worden daar wat enquêteurs langs de deur gestuurd. Met methodologisch verantwoord onderzoek heeft dat weinig te maken.

Het behoeft geen betoog dat lange invulformulieren eerder worden ingevuld en teruggestuurd door bewoners die daar handig in zijn. Omdat ze de taal goed machtig zijn, omdat ze geen analfabeet zijn en in elk geval meer opleiding hebben. Onder de bewoners die het formulier terugsturen, zullen allochtonen ondervertegenwoordigd zijn. Je moet er om die reden van uitgaan dat de uitkomst van de enquête voornamelijk de veiligheidsbeleving laat zien van het witte en meer taalvaardige deel van de wijkbevolking.

> Nu kun je, om het aandeel allochtonen in de enquête recht te trekken, wel wat enquêteurs de wijk in sturen, maar daarmee roep je een ander probleem op. Als je schriftelijk en anoniem een enquête invult,[6] dan neem je geen blad voor de mond. Als er een enquêteur langskomt, dan wordt heel vaak het 'sociaal wenselijke' antwoord gegeven, het antwoord waarvan de ondervraagde denkt dat de enquêteur het wil horen. Als er elke week in de krant staat dat Kana-

[5] De verspreide formulieren zijn gecodeerd, zodat daar de straat uit blijkt.

[6] De bewoners die zo'n formulier invullen, weten niet dat het gecodeerd is, denken ten onrechte dat het volledig anoniem is en worden dus misleid.

> leneiland wordt geteisterd door Marokkaanse hangjongeren en als de wijk door de pers en de gemeente in beeld word gebracht als een no-go-area, dan zal de mondeling geënquêteerde allochtoon niet snel antwoorden dat hij zich best veilig voelt. Misschien geneert hij of zij zich wel een beetje voor die hangjongeren en geeft hij/zij om die reden te kennen zich ook wel een beetje onveilig te voelen.

Ook de autochtone wijkbewoner is natuurlijk ontvankelijk voor de campagne die de gemeente voert tegen de gekleurde herstructureringswijken. Meneer Van Kampen uit Kanaleneiland roept al jaren dat daar veel te veel allochtonen wonen. Zijn eigen huis is minder waard geworden en hij behoort net niet tot de beterverdieners die het zich kunnen veroorloven om in Houten te gaan wonen. Dat wijken als Kanaleneiland en Overvecht door de gemeente en de corporaties tot probleemwijken worden gemaakt, om het herstructureringsbeleid aan de man te brengen, heeft het ontstaan tot gevolg van een groep verongelijkte 'witte achterblijvers', die net als meneer Van Kampen niet onder stoelen en banken steken dat ze vinden dat er in Kanaleneiland minder allochtonen moeten wonen.

> Als men niet voor herstructurering had gekozen, maar voor rehabilitatie van de wijk voor de *huidige* bewoners, dan waren er minder beterverdieners weggetrokken, dan was het huis van meneer Van Kampen alweer in waarde gestegen, dan had hij zich niet zo verongelijkt hoeven te voelen en dus niet zo'n afkeer ontwikkeld van allochtonen. Ik vind het belangrijk om dat op te merken, omdat het laat zien dat een afkeer van allochtonen niet per se iets hoeft te zijn wat nu eenmaal in gewone mensen sluimert en te voorschijn komt als de overheid niet goed uitkijkt en het niet tijdig intoomt, maar dat het ook, en waarschijnlijk zelfs voornamelijk, het al of niet beoogde effect kan zijn van ongelukkig en kortzichtig overheidsbeleid.

Oplossingsgericht onderzoek

Een bekend citaat van Karl Marx en Friedrich Engels is: "Filosofen hebben de wereld alleen maar verschillend geïnterpreteerd, maar het komt erop aan haar te veranderen" (1845). Geen onderzoek om het onderzoek,

maar onderzoek om problemen op te lossen. Wat er onderzocht moet worden, wordt pas duidelijk als je op problemen stuit die om een oplossing vragen. Ik wil het daarom eerst hebben over het oplossen van veiligheidsproblemen.

We worden het meest direct met onveiligheid geconfronteerd als mensen daarover klagen en aangifte komen doen. Zoals gezegd, is het probleem dat lang niet iedereen aangifte doet, dat het ook vaak ontmoedigd wordt en dat de aangiftes vaak ook niet onderzocht worden. De politie maakt door tijdgebrek een selectie en veel mensen worden daardoor niet geholpen.

Op het politiebureau horen dus veel meer klachtbehandelaars te zitten en dat hoeft niet per se bevoegd en gediplomeerd politiepersoneel te zijn. Mensen willen graag hun klacht kwijt, willen graag dat er wat aan gedaan wordt, maar willen ook vaak dat 'er geen moeilijkheden van komen'. Klachtbehandelaars moeten proberen een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de aanleiding tot de klacht of de aangifte (onderzoek!) en kunnen, als de klager/aangever dat wil, zo mogelijk contact opnemen met de vermoedelijke dader om te proberen een oplossing te zoeken zonder dat justitie eraan te pas hoeft te komen.

De politie steekt in de eerste plaats werk in aangiften/klachten waar het OM een zaak mee heeft. Dat betekent dat er voldoende aanknopingspunten moeten zijn voor bewijs. Is dat niet geval, dan wordt de klacht geseponeerd of gewoon op de plank gelegd. De politie steekt er bovendien alleen energie in als het delict urgent is. Het ligt voor de hand dat de politie geweldpleging meer prioriteit toekent dan belediging, bedreiging of een fietsendiefstal. Maar daar is de aangever of klager niet mee geholpen en daarom moet er aanzienlijke versterking komen om werk te maken van klachten/aangiften waar de politie niet aan toekomt. Het publiek moet weten dat het zin heeft om te klagen en aangifte te doen, omdat er hoe dan ook iets mee gebeurt. Is het geen opsporing en vervolging, dan toch in elk geval bemiddeling, hulp of juridisch advies.

> Mevrouw X klaagt over de bovenburen, die herrie maken en rommel van het balkon in haar tuin gooien, en agressief reageren met duwen en slaan als ze komt klagen. Mevrouw doet aangifte, maar

de aangifte wordt geseponeerd en de politie doet niets. Bij nader onderzoek blijkt dat er bij de bovenburen al jaren sprake is van illegale inwoning en overbewoning: er wonen vier volwassenen en zes kinderen in een flat met een woonkamer en drie slaapkamers. De kinderen worden zo veel mogelijk naar buiten gestuurd om de hinder voor de buren tegen te gaan, maar de dames en heren politici vinden dat de kinderen veel te veel buiten rondhangen. De politie doet niets, de corporatie doet niets en het project Overlast Zuilen doet ook niets. Mevrouw X krijgt het advies om het maar met de buren op te lossen of zich anders op de lijst te laten zetten voor een andere woning. X gaat dus niet meer naar de politie, want dat helpt toch niets. En burgemeester Brouwer vindt niet dat mevrouw X voor urgentie in aanmerking komt. De burgemeester heeft de mond vol over onveiligheid en overlast, maar laat de mensen die daar het slachtoffer van zijn in de kou staan.

Een geval van dertien in een dozijn. Dat het OM hier geen zaak mee heeft, moet niet betekenen dat er verder niets mee gedaan wordt. Wat hier moet gebeuren, ligt voor de hand: maak een eind aan de overbewoning door de bovenburen een grotere flat te bezorgen. Dan komen de kinderen aan het maken van hun huiswerk toe, zijn ze niet op de straat aangewezen en hoeft men ook niet meer over hangjongeren en overbewoning te klagen. En, ogenschijnlijk een onbelangrijk detail, spreek de corporaties aan op naleving van de verplichting (huurovereenkomst) dat er zachte vloerbedekking wordt gelegd in plaats van zeil of dat er een dikke laag vilt onder het zeil wordt gelegd.

Het verbeteren en uitbreiden van de klacht/aangiftebehandeling heeft tot gevolg dat meer mensen de weg weten te vinden naar het politiebureau en het er niet bij laten zitten als er sprake is van bedreiging, belediging, overlast, agressief gedrag. Het mes snijdt dan aan twee kanten: je krijgt een veel beter inzicht in de omvang, de spreiding, de aard en de oorzaken van de onveiligheid (het onderzoeksdoel). En, wat nog belangrijker is, mensen worden niet met een kluitje in het riet gestuurd, maar er wordt hoe dan ook een oplossing gezocht. Die oplossing is desnoods dat asociale huurders uit hun huis worden gezet, dat er een eind wordt gemaakt aan illegale inwoning, of dat agressieve mensen en mensen die

ernstige overlast geven een straatverbod krijgen. Mijn punt is dat, als mensen terecht klagen en aangifte doen, er hoe dan ook een oplossing moet komen, ook al leent de zaak zich niet voor strafrechtelijke vervolging. Praktische oplossingen liggen vaak erg voor de hand, maar vereisen wel dat je je in het concrete geval verdiept en dat je van aanpakken weet. En daar schort het aan.

De uitbreiding van de klacht/aangiftebehandeling door de politie brengt veel extra werk met zich mee, maar dat werk hoeft niet per se verricht te worden door mensen met politiebevoegdheid en een politieopleiding. Het is juist gewenst om daar ook mensen uit de hulpverlening, juristen en onderzoekers bij te betrekken. Aan hulpverleners, juristen en onderzoekers is geen gebrek, het is alleen zaak om ze op de juiste plaats in te zetten. Probleemgezinnen en probleemjongeren worden vaak omringd door een veelheid van hulpverleningsinstellingen. De hulpverlening is ineffectief, omdat ‘dadergezinnen’ opvoedingsbegeleiding krijgen in plaats van een grotere woning en uitzicht op werk. Bovendien is de hulpverlening een ongecoördineerde lappendeken van instellingen. Uitbreiding van de klacht/aangiftebehandeling onder de hoede van de politie biedt een goede kans tot reorganisatie: haal hulpverleners weg bij machteloze hulpverleningsinstellingen en zet ze bij de politie.

> Om elk misverstand te voorkomen: de hulpverlening die bij de politie ondergebracht zou moeten worden, is bedoeld om mensen te helpen die last hebben van agressie, bedreiging, belediging, overlast. Het bizarre verschijnsel doet zich voor dat de dader/onruststoker met veel hulp wordt omringd (die hij vaak niet wenst) en dat de gedupeerde het maar moet uitzoeken: “Zoek maar een andere woning, als je er niet tegen kan. Wij kunnen niets voor je doen.” Naar mijn mening verdient in de eerste plaats degene die last en agressie ondervindt alle hulp en bijstand. De politie is de instantie bij uitstek tot wie bedreigde burgers zich moeten kunnen wenden voor bescherming. Daarom moet er een verschuiving plaatsvinden van hulp aan daders naar hulp aan slachtoffers. Overigens is de politie niet de aangewezen instantie om hulp te bieden aan mensen die zich schuldig maken aan agressie, bedreiging, belediging, over-

> last. Dat valt niet te combineren met haar primaire taak om orde te handhaven, op te treden en wetsovertreders in de kraag te vatten.

De roep om meer veiligheid wordt door de politie beantwoord met meer blauw op straat, preventief fouilleren, nadrukkelijk aanwezig zijn en intensieve surveillance. Jongens die op een straathoek niets staan te doen, en dus ook niets verkeerds doen, worden demonstratief in de gaten gehouden en vaak ook nog opgejaagd, zodat ze in een andere buurt gaan hangen (het 'waterbedeffect'). Dit optreden van de politie valt te karakteriseren als 'generale repressie'. De bedoeling daarvan is in de eerste plaats om bij potentiële daders de indruk te wekken dat ze maar beter op het rechte pad kunnen blijven, omdat ze in de gaten worden gehouden. De bedoeling is in de tweede plaats om het publiek het gevoel te geven dat de politie er alles aan doet om hun veiligheid te garanderen. Deze generale repressie is een slechte zaak. Het leidt ertoe dat mensen in verband met relatief lichte 'vergrijpen' en ook zonder dat er van enig strafbaar feit sprake is, door de politie worden lastiggevallen. Dat zet kwaad bloed, niet in het minst bij de allochtone populatie, die naar verhouding veel vaker het voorwerp is van generale repressie en dat volkomen terecht als discriminerend ervaart. Er is bovendien geen enkele aanwijzing dat het helpt en veel mensen voelen zich door die generale repressie juist helemaal niet extra veilig. Als ik als fietser bekeurd word omdat mijn achterlicht het niet doet, of als voetganger omdat ik bij rood licht oversteek zonder dat er auto's te bekennen zijn, heb ik net als ieder ander sterk de neiging om te zeggen "Joh, heb je niks beters te doen. Ga toch boeven vangen."

Wat *wel* effectief is in de bestrijding van onveiligheid is om de werkelijk agressieve overlastbezorgers, asociale buren, tasjesdieven, autokrakers en potenrammers op te zoeken en op te pakken. Dan hebben we het over 'specifieke repressie'. Als mevrouw X mocht kiezen, dan zou ze veel liever hebben dat er een eind gemaakt wordt aan de illegale overbewoning bij haar bovenburen dan dat de politie tien keer op een dag bij haar door de straat rijdt. Van specifieke repressie is sprake als de politie echt iets doet in een concreet geval van overlast, bedreiging, agressie, als een burger daarover klaagt of aangifte doet. Voor de aangever maakt het meestal niet uit of de 'dader' strafrechtelijk vervolgd wordt, uit zijn huis wordt

gezet of een groter huis krijgt aangeboden, als zijn probleem maar wordt opgelost. De klager heeft misschien zelfs wel een voorkeur voor het laatste, want dan hoeft hij niet bang te zijn voor represailles en dan durft hij dus ook eerder naar de politie te stappen.

Potentiële daders laten zich door generale repressie nauwelijks afschrikken, door specifieke repressie wel. Als mensen van dichtbij of uit eigen ervaring weten dat je niet ongestraft je buren kunt treiteren, dat je niet zomaar klappen kunt uitdelen of mensen kunt bedreigen, omdat de politie daar bij aangifte hoe dan ook werk van maakt en dat je een reëel risico loopt dat je uit je huis wordt gezet, een straat- of buurtverbod krijgt of dat je je auto kwijtraakt, dan kijken ze wel uit. De oorzaak van de toegenomen onveiligheid is dat de politie dat al heel lang niet meer doet. Brutalen hebben de hele wereld, omdat ze weten dat de politie liever op kantoor zit of surveilleert en fatsoenlijke mensen bekeurt die geen stennis maken. Brutalen weten dat de politie vaak geneigd is de weg van de minste weerstand te kiezen. Als in sommige flats of buurten sprake is van een uit de hand gelopen situatie, dan is dat omdat er al jarenlang niet opgetreden wordt als mensen zich komen beklagen over concreet, aanwijsbaar asociaal en agressief gedrag en dat gedupeerden te horen krijgen dat ze beter kunnen verhuizen, maar geen urgentie krijgen en geen verhuiskostenvergoeding. Vrijstaten ontstaan niet vanzelf, maar worden door de nalatigheid van de overheid gemaakt.

Naar een beter veiligheidsonderzoek

Nu over het veiligheidsonderzoek. De uitbreiding van de klachtbehandeling/dienstverlening vanuit de politie moet ertoe leiden dat elk geval wordt aangepakt en onderzocht waarvan aangifte wordt gedaan of waarover wordt geklaagd. Dat is, zoals gezegd, mogelijk door een reallocatie van hulpverleners. Dat moet niet alleen gebeuren om de problemen daadwerkelijk aan te pakken, maar ook om een veel beter beeld te krijgen van de onveiligheid en de overlast. De Monitor van de gemeente vertelt ons uitsluitend welke wijken in Utrecht meer of minder als onveilig worden beleefd. Bij de betrouwbaarheid van die informatie moet je, zoals ik heb laten zien, grote vraagtekens plaatsen. Maar wat even erg is, zo niet erger, is dat die informatie nutteloos is. Wat moet ik ermee als de Monitor uitwijst dat een bepaalde wijk als onveilig wordt ervaren? Afbreken?

Herstructureren? Meer politie op straat, minder politie op straat? De Monitor maakt ons geen spat wijzer over wat er eigenlijk in die wijk aan de hand is en wat er aan de veiligheid ontbreekt.

Onderzoek dat plaatsvindt aan de hand van klachten en aangiften geeft een heel precies beeld van de aard van de problemen. In veel gevallen is het goed mogelijk om te spreken met degenen tegen wie de klacht/aangifte gericht is, zodat ook die kant van het verhaal wordt belicht. Daaruit kan een gedetailleerd beeld ontstaan over de omvang van de overlast en de onveiligheid en vooral over de oorzaken daarvan. Overbewoning en illegale inwoning noemde ik al, veel klachten hebben betrekking op illegale wietteelt, maar het kan ook blijken dat de overlast wordt veroorzaakt doordat de zoon des huizes al een half jaar niet naar school gaat en thuis rondhangt, terwijl hij leerplichtig is. Het kan ook zijn dat hij heel vaak thuis rondhangt omdat er om de haverklap lesuren uitvallen of omdat hij telkens wordt geschorst. Door naar het verhaal van de spijbelaar te luisteren, kun je erachter komen dat hij niet voor niets spijbelt, maar dat hij geen boeken heeft, omdat zijn ouders in september het boekengeld (zo'n 500 euro) niet konden betalen en dat hij dus voor spek en bonen op school zit, dat er op zijn school helemaal geen praktijkleraar voor metaalbewerking te vinden is en dat hij dus gewoon maar wat wordt zoet gehouden. Ook zal men natuurlijk aantreffen dat overlast en onveiligheid worden veroorzaakt door jongeren die weinig kans hebben op de arbeidsmarkt,[7] maar niettemin een MP3-speler en trendy kleren willen hebben en in die behoefte voorzien door zich in te laten met criminaliteit. De sociale werkelijkheid van probleembuurten blijkt pas goed als je je in de ruzies en conflicten tussen mensen verdiept en als je de oorzaken weet bloot te leggen van asociaal gedrag. De Utrecht Monitor biedt daarover geen enkele informatie. Het veiligheidsbeleid, als er al van beleid sprake is, is niet gebaseerd op enige kennis van zaken en er worden plannen gemaakt voor prachtwijken en herstructurering, terwijl de beleidsmakers in feite niets van die wijken afweten.

---

[7] Utrecht mikt op financiële dienstverlening, creatieve en kennisindustrie en ICT en verwaarloost willens en wetens het type werkgelegenheid waarmee kansarmen aan het werk geholpen zouden kunnen worden.

Ik ben het eens met Dalrymple (*Leven aan de Onderkant*) dat mensen zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor de last die zij veroorzaken en zich niet moeten verschuilen achter maatschappelijke omstandigheden. Ik ben ook van mening dat asociaal en agressief gedrag niet getolereerd mag worden en dat dat veel te vaak *wel* gebeurt. Het begrijpen van de omstandigheden waaronder mensen zich asociaal en agressief gaan gedragen of gaan stelen en roven, moet er niet toe leiden dat dat gedrag vervolgens door de vingers wordt gezien. Bij strikte handhaving hoort echter wel dat je mensen een kans geeft tot verbetering, dat je zo nodig verwijst naar een advocaat of sociaal raadsman, bij wie ze steun vinden bij het oplossen van hun eigen problemen. De politie moet aan de kant staan van de mensen die overlast en onveiligheid te verduren hebben en moet onverbiddelijk optreden, maar wel goed proberen te onderzoeken 'hoe het komt' en de 'daders' daardoor een goede verwijzing geven voor een adequate belangenbehartiging.[8] Mensen die veel te krap wonen, hebben overigens meer aan een verwijzing naar een advocaat dan aan een verwijzing voor gezinstherapie of opvoedingsondersteuning. Voor jongeren die spijbelen omdat ze op een slechte vmbo-school zitten en ouders die 500 euro boekengeld moeten betalen van een bijstandsuitkering geldt dat ook.

De politie en burgemeesters zijn over het algemeen niet sterk in kritisch zelfonderzoek. Als er over overlast en onveiligheid wordt geklaagd, vraagt een bestuurder zich zelden af: "Wat heb ik toch verkeerd gedaan?" Aan het veiligheidsbeleid van de burgemeester en het optreden van de politie ligt het nooit, het ligt altijd aan de hangjongeren of aan Kanaleneiland en Overvecht. Of het ligt aan "allochtone mannen" die zich bij de uitgang van een koffiehuis ophouden en alleen al door hun aanwezigheid "intimiderend werken op passanten". Aldus burgemeester Brouwer. Dat problemen in Kanaleneiland, Ondiep en Overvecht in verband worden gebracht met de etnische en sociaal-economische samenstelling

[8] Hoeveel begrip de politie ook heeft voor het dadergedrag, voor hulp en advies mag de dader niet op de politie rekenen. De politie moet grenzen stellen en handhaven en voor mensen opkomen die te lijden hebben onder asociaal en crimineel gedrag. Het begrip voor de dader moet komen van diens advocaat en diens hulpverlener. Dat is een andere en tegenovergestelde rol.

van de bevolking heeft een functie: alles beter dan de hand in eigen boezem te moeten steken. De overwegend allochtone bevolking heeft het gedaan of de mensen in Ondiep hebben het gedaan. Hele wijken en hele bevolkingsgroepen worden gestigmatiseerd omdat de autoriteiten het er lelijk bij hebben laten zitten en dat niet willen toegeven. Bestuurders roepen tegenwoordig om het hardst : “Daar mag u mij op afrekenen,” maar er wordt nooit een bestuurder ergens op afgerekend. De schuld wordt eenvoudig gelegd bij wijken en groepen in de samenleving. Dit veiligheidsbeleid leidt tot verbittering aan twee kanten: in de eerste plaats de mensen die last hebben van overlast en onveiligheid en niet geholpen worden en in de tweede plaats, vooral allochtone, groepen in de samenleving die neergezet worden als potentiële criminelen en overlastbezorgers. Dat is heel onrechtvaardig, het leidt tot een verscherping van tegenstellingen en tot racistische sentimenten en het maakt de stad er beslist niet veiliger op.

4 Allochtone jongeren in Utrecht

Het overheidsbeleid kweekt desperado's

Allochtonen en criminaliteit

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) heeft twee interessante rapporten gepubliceerd over jeugdcriminaliteit. Wat vooral zo interessant is, is dat het ene rapport tot heel andere conclusies leidt dan het andere. Wetenschap moet je kennelijk met een flinke korrel zout nemen.

In *Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005* wordt verslag gedaan van een onderzoek onder 1460 jongeren, die uitgebreid zijn geïnterviewd. De onderzoeksgroep is een representatieve afspiegeling van Nederlandse jongeren in de leeftijd van tien tot en met zeventien jaar, aldus het WODC. Tussen autochtone en allochtone jongeren blijkt *geen verschil* te bestaan in het percentage delictplegers (Samenvatting, blz. 16). Dit rapport kwam ik op het spoor nádat ik dit hoofdstuk had geschreven, dat al eerder in een eerste versie verscheen op *www.allochtonenkrant.nl*, en het bevestigt mijn standpunt dat het geen enkele zin heeft om criminaliteit van allochtone jongeren te verklaren door hun Marokkaan zijn of door hun Turk of Surinamer zijn. Allochtone herkomst of etnische achtergrond heeft op zich niets met criminaliteit te maken.

Dat er een verband zou bestaan tussen criminaliteit en allochtone herkomst is wel de uitkomst van het WODC/CBS-onderzoek *Verdacht van criminaliteit: allochtonen en autochtonen nader bekeken* (2005). Volgens dat onderzoek is 0,9% van de autochtonen bij de politie geregistreerd als verdacht en 2,2% van de allochtone groepen. Dat verschil zou bij jongeren groter zijn: 3,1% bij allochtone jongeren en 1,3% bij autochtone. Bij jongeren van Marokkaanse afkomst zou het percentage nog weer een stuk hoger liggen.

De verklaring voor het verschil tussen de uitkomsten van beide onderzoeken is, naar te vrezen valt, grotendeels te verklaren doordat de politie veel eerder allochtone jongeren oppakt voor een vergrijp dan autochtone. Dat is wat allochtone jongeren al heel lang beweren. Ik ben ervan over-

tuigd dat ze gelijk hebben. Als je heel veel politie naar Kanaleneiland stuurt en je voert daar een lik-op-stukbeleid waarbij iedereen op de bon geslingerd wordt die iets verkeerd doet, ook al is het maar een kleine overtreding, dan zal het percentage Marokkaanse jongeren dat bij de politie geregistreerd is beslist hoger zijn dan het percentage jongeren in Wilhelminapark en Rijnsweerd, waar naar verhouding heel weinig politie rondrijdt. Weinig verrassend dus en niet erg wetenschappelijk.

De conclusie van *Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005* dat er geen verschil is in het percentage delictplegers onder allochtone en autochtone jongeren werd door de deskundige criminologen met ongeloof ontvangen en was een tegenslag voor de deskundigen die precies kunnen uitleggen waaróm allochtone jongeren, met name Marokkaanse jongeren, zoveel meer geneigd zijn tot crimineel gedrag. Omdat de uitkomsten van *Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005* hun niet goed uitkomen, worden deze gewoon terzijde geschoven en ook dat is niet erg wetenschappelijk.

Allochtone jongeren en allochtonen in het algemeen zullen het dus nog even moeten ontgelden. De gemeente Utrecht pakt allochtone jongeren aan met lik-op-stukbeleid aan de ene kant (politie en justitie) en extra hulpverlening en onderwijs aan de andere kant. Lik-op-stukbeleid is de aanpak waarbij ze voor elke onbenullige kleinigheid aangehouden en geverbaliseerd worden. De Utrechtse APV kent een samenscholingsverbod en als er drie Marokkaanse jongens bij elkaar staan, valt daar al gauw een overtreding van te maken. Zoals we zullen zien, is die aanpak, die ik hier *de Utrechtse aanpak* zal noemen, zeer schadelijk. Als je als allochtone jongen niet crimineel bent, dan word je het in Utrecht wel.

Ik zal mij eerst wijden aan een bespreking van het zogenaamde statistische verband tussen allochtoon zijn en criminaliteit, waartoe het WODC/CBS-onderzoek *Verdacht van criminaliteit: allochtonen en autochtonen nader bekeken* (2005) concludeert. In de statistieken - en het is goed om daar de nadruk op te leggen - gaat het om *verdachten* en niet om *veroordeelden*. Verdacht is iemand van wie de politie denkt dat hij/zij iets strafbaars heeft gedaan. Je mag er in een rechtsstaat pas van uitgaan dat iemand iets strafbaars heeft gedaan als hij veroordeeld is door de rechter. Om die reden mag je niet zomaar conclusies trekken uit de politiestatistieken.

Andere redenen waarom je met die statistieken erg moet uitkijken, zijn de volgende.

a. Allochtone jongeren komen vaker uit een arm milieu dan autochtone jongeren en het verband tussen allochtoon zijn en crimineel gedrag kan grotendeels worden verklaard uit het feit dat allochtonen doorgaans behoren tot de armen in de samenleving. Als je Kanaleneiland (76,5% allochtoon) vergelijkt met de wijk Ondiep - 2e Daalsebuurt (29,1% allochtoon), twee wijken die in sociaal-economisch opzicht erg op elkaar lijken, laat het totaal van autokraken, geweldplegingen, woninginbraken en gevallen van overlast zien dat de allochtone jongeren uit Kanaleneiland juist *minder* crimineel gedrag vertonen. Vergelijk je beide buurten met welgestelde buurten als Wilhelminapark en Rijnsweerd, dan zie je dat welgestelde buurten 'veiliger' zijn. Het verschil in de criminaliteitscijfers valt in dit geval dus gewoon weg als je corrigeert voor het verschil in welstand.

> Volgens de Monitor 2004 vonden in Ondiep -2e Daalsedijk per 1000 inwoners relatief minder woninginbraken plaats, maar meer gevallen van overlast, meer autokraken en meer geweldplegingen dan in Kanaleneiland. Alles bij elkaar opgeteld 142 delicten in Ondiep - 2e Daalsedijk en 111 in Kanaleneiland. Het aantal jongeren in de leeftijd 10-19 jaar per 1000 inwoners is in Kanaleneiland ook nog eens hoger. Op basis van deze cijfers zou je moeten vaststellen dat de allochtone jongeren uit Kanaleneiland juist relatief braaf zijn.

Immigranten zijn doorgaans en in vrijwel alle landen sterker vertegenwoordigd in de politiestatistieken. Voor zover er een relatie bestaat tussen het allochtoon zijn en crimineel gedrag, heeft dat dan ook waarschijnlijk niets te maken met een bepaalde etnische, religieuze of culturele achtergrond (immigranten komen tenslotte uit de meest uiteenlopende landen en culturen) en ligt het voor de hand dat het te maken heeft met de achtergestelde positie van de 'buitenstaanders' in de samenleving. Dat kan dus ook de witte, autochtone bevolking zijn in een door de gemeente verwaarloosde volkswijk.

b. Dat armen en buitenstaanders veel meer in de politiestatistieken voorkomen, is altijd en overal het geval, maar dat betekent niet per se dat zij

eerder geneigd zijn tot criminele activiteiten. Aannemelijk is dat bij arme en gekleurde mensen de rechtsbescherming veel minder goed is en de pakkans aanzienlijk groter. In arme, gekleurde buurten wordt immers veel meer gesurveilleerd en allochtone jongeren zijn het voorwerp van zero-tolerance-beleid. Bij preventief fouilleren en routinecontroles worden vaker allochtonen aangehouden. Waarschijnlijk houden arme en gekleurde mensen zich, vanwege die veel grotere pakkans, juist beter aan de wet dan witte welgestelden en komen ze alleen maar vaker voor in de politiestatistieken als gevolg van klassepolitie en -justitie.

> Armoede komt voor in 33% van de Marokkaanse huishoudens, tegen 8% bij autochtone huishoudens. Armoede komt voor in een stijgend deel allochtone huishoudens, aldus het Jaarrapport Integratie 2005 van het Sociaal Cultureel Planbureau. Dring je dus in wijken als Kanaleneiland en Overvecht het aandeel kleinverdieners terug door sociale huurwoningen te slopen of alleen maar toe te wijzen aan mensen die wat beter verdienen, dan dring je in feite het aandeel allochtonen terug. En als de politie met name surveilleert in arme wijken, zijn daar vooral allochtonen de dupe van. In feite is er sprake van indirecte discriminatie.

Dat er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen het allochtoon zijn en criminaliteit kan dus uit de statistieken niet worden afgeleid en is overigens onaannemelijk. Allochtonen zijn gewoon de klos en als je de klos bent, loop je een groter risico om als crimineel bestempeld of om gepakt te worden. Zo simpel is het. Feit is wel dat, áls je allochtone jongeren als hele en halve criminelen gaat behandelen, de kans heel groot is dat ze het als gevolg van die stigmatiserende behandeling ook inderdaad worden.

Cultuur of achterstelling

Ondanks het feit dat het statistische verband tussen allochtone herkomst en (het verdacht worden van) crimineel gedrag op allerlei manieren verklaard kan worden en de meest waarschijnlijke verklaring niets met etnische, religieuze en culturele achtergronden te maken heeft, wordt steeds vaker en met steeds grotere stelligheid beweerd dat de criminaliteit onder bijvoorbeeld Marokkaanse jongeren te maken zou hebben met de

Marokkaanse cultuur en volksaard. En dus worden er onderzoekers, docenten en politie naar Marokko gestuurd om meer van de Marokkaanse samenleving te begrijpen. Op die manier zou dus een oplossing te vinden zijn voor de problemen in Nederland. Lessen op Utrechtse vmbo's vallen uit, omdat leraren zo nodig naar Marokko moeten!

Het bestuderen van cultuurverschillen tussen volken en bevolkingsgroepen is het terrein van de cultureel-antropologen en de invloed van cultureel-antropologen in de criminologie neemt toe. Hun standpunt wint aan populariteit bij politie en overheid. Dat is niet zo verwonderlijk, want de schuld van de toenemende onveiligheid kan op die manier gelegd worden bij de allochtonen en hun culturele achtergrond. Door allochtonen de schuld van de onveiligheid te geven, hoeven we het ook niet meer over discriminatie en achterstelling te hebben en blijft de gevestigde samenleving dus ook buiten schot. Allochtonen worden zodoende tot zondebok gemaakt. Wetenschappelijk onderzoekers en beleidsonderzoekers, die overwegend van overheidsopdrachten afhankelijk zijn, spelen in op het overheidsbeleid en praten de overheid naar de mond. De tijd dat wetenschap juist geacht werd 'kritische theorie' of in ieder geval onafhankelijk te zijn, ligt ver achter ons.

Een vertegenwoordiger van de cultureel-antropologische invalshoek is Van Gemert (*Ieder voor zich*, 1998). Hij legt een verband tussen de hoge criminaliteit onder Marokkaanse jongeren en het wantrouwen dat kenmerkend zou zijn voor relaties van Marokkanen onderling. Dit zou in het bijzonder gelden voor de Marokkanen afkomstig uit het Rifgebergte, waar veel van onze immigranten vandaan komen. Dat wantrouwen zou komen door de extreme schaarste: "Hierdoor ontstond een zeer competitieve samenleving" (blz. 205). Als je dat leest, vraag je je af of Van Gemert wel eens onderzoek heeft gedaan in achtergestelde (autochtone) arbeidersbuurten of onder woonwagenbewoners. Waarschijnlijk tref je de ieder-voor-zich-houding bij alle achtergestelde groepen aan. Ook zou, volgens Van Gemert, de islam van invloed zijn, in verband met de verhullende en legitimerende werking die daarvan uitgaat: "Door zijn impliciete normatieve lading kan de islam worden gebruikt ter legitimering en verhulling van zaken, die eigenlijk niet door de beugel kunnen" (blz. 210). Alsof dat niet voor elke en met name de christelijke godsdienst geldt, die

slavenhandel, uitbuiting en oorlogen sanctioneerde, wat ook niet echt door de beugel kan. "Het wantrouwen (…) de beperkte verinnerlijking van gedragscodes en het uitproberen, alsook de verhullende en legitimerende werking van de godsdienst zijn culturele aspecten die het gedrag van Marokkanen karakteriseren" en zijn volgens Van Gemert "van grote invloed op de onderlinge relaties en die met anderen. Dat was het geval in Noord-Afrika, maar ook onder Marokkanen in Nederland kunnen deze aspecten van hun weet- en waarderingsbezit worden gereproduceerd. Niet alleen hun alledaagse, 'normale' gedrag is van die aspecten doortrokken, maar ook hun criminele activiteiten" (blz. 206).

Werdmölder (*Marokkaanse lieverdjes*, 2005), criminoloog en antropoloog, heeft, evenals Van Gemert, onderzoek gedaan in De Rif en onder randgroepjongeren in Amsterdam, maar komt tot een tegengestelde verklaring. Bij hem geen ieder-voor-zich-houding en geen diepgeworteld onderling wantrouwen, zoals bij Van Gemert, maar juist een heel sterke "wij-cultuur". De Marokkaanse jongere houdt zich dankzij sterke sociale controle aan normen die binnen de wij-gemeenschap (familie, kennissen) gelden. Dat wil zeggen, zolang die sterke sociale controle en die wij-gemeenschap er zijn. Valt de sociale controle van die omgeving (familie en kennissen) weg en is hij op zijn individuele geweten aangewezen, dan wreekt zich het feit dat hij geen individueel geweten nodig had (en dus niet ontwikkeld heeft), omdat de sociale groepscontrole hem in het rechte spoor hield. Een soortgelijke verklaring gaf de voormalige premier Dries van Agt voor het minder sterk ontwikkelde individuele geweten van rooms-katholieken. Werdmölder valt hier terug op de anomietheorie van Durkheim (*La suicide*, 1897), die de toename van het aantal zelfmoorden in Frankrijk in verband bracht met het feit dat algemeen aanvaarde normen en waarden steeds minder in de persoonlijkheid van individuen werden verankerd, waardoor mensen als het ware stuurloos zouden worden. Met één been in een autoritaire cultuur (met veel sociale controle) en het andere been in de westerse cultuur met de nadruk op individuele vrijheid en verantwoordelijkheid, vervalt de Marokkaanse jongere makkelijk tot verzet, criminaliteit, aanstootgevend en psychotisch gedrag. Aldus Werdmölder (blz. 114). Anders dan Van Gemert legt Werdmölder de veronderstelde relatie tussen criminaliteit en *Marokkaanse lieverdjes* dus niet bij de Marokkaanse of islamitische herkomst, maar bij de spagaat-

positie waarin ‘Marokkaanse lieverdjes’ zouden zitten en in wat sinds Durkheim *anomie* (letterlijk: normloosheid) wordt genoemd. Je zou haast zeggen dat Balkenende hier aan het woord is, maar die heeft dat dus niet zelf bedacht.

> Het is verleidelijk om hier even heel kort op in te gaan. Een samenleving vertoont volgens Durkheim (en Balkenende) samenhang (sociale cohesie) doordat mensen bepaalde normen en waarden gemeen hebben en daarnaar handelen. In een multiculturele samenleving raken algemeen geaccepteerde normen en waarden op de achtergrond, zodat mensen niet meer volgens hetzelfde ‘kompas’ leven. Over welke normen en waarden nu wel en welke niet nageleefd moeten worden, ontstaat verwarring, aldus nog steeds Durkheim (en Balkenende). Mensen raken hun kompas en de kluts kwijt. Wat je daaraan moet doen, ligt dan voor de hand: inscherpen van (heersende) normen en waarden
>
> Critici van deze normen-en-waardentheorie verwerpen de gedachte dat mensen zich zo sterk door ingeprente normen en waarden laten leiden. Mensen baseren hun gedrag en hun keuzes op wat hun het meeste voordeel biedt (geld, vriendschap, aanzien) en rechtvaardigen dat gedrag vervolgens met normen en waarden die mooi bij die keuzes passen. Voor deze realistische benadering kun je bij met name Karl Marx terecht en sinds Marx ook bij veel moderne sociologen. Je treft deze opvatting ook aan in de sociale ruiltheorie: sociale cohesie is dan een soort evenwichtstoestand, waarin niemand door het wijzigen van belangrijke keuzes zijn voordeel per saldo kan verbeteren. En omdat iedereen tevreden is met zijn deel, wordt de status quo geaccepteerd. Wil je nu sociale cohesie ondanks dat grote groepen in de samenleving erbij inschieten en anderen zich mateloos verrijken, dan kun je dus beter uit het normen-en-waardenvaatje tappen.

De verklaringen van Van Gemert en Werdmölder sluiten elkaar uit. De culturele antropologie is er kennelijk nog niet helemaal uit en zolang dat zo is, is zij een wel erg onbetrouwbare raadgever. In *Van vriendenkring tot randgroep* (1986) geeft Werdmölder overigens een beschrijving van het verschijnsel ‘randgroep’ waaruit blijkt dat randgroepen heel vaak voor-

komen bij migranten. Hij verwijst naar jeugdbendes in Chicago (F.M. Trasher, 1929), een jeugdbende in het Italiaanse getto (*Streetcorner society*, 1943), Surinaamse jongeren in Rotterdam (1983). De randgroep Marnel, die door Werdmölder langdurig werd geobserveerd, was qua samenstelling gemengd Marokkaans-Nederlands. Ligt het nu niet veel meer voor de hand om, met Werdmölder, de verklaring voor onaangepast gedrag en criminaliteit te zoeken in verschijnselen als randgroepen, marginalisering en buitenstaanderposities dan in de culturele achtergrond van een bepaalde etnische groep? De vraag is echter of wij bij de verklaring van crimineel gedrag wel zo'n belangrijke betekenis moeten toekennen aan het verlies van gemeenschappelijke waarden en de afnemende verankering daarvan in de persoonlijkheid van onze 'lieverdjes'.

Robert K. Merton[9] heeft de sociologie verrijkt met een heel andere anomietheorie, die in de criminologie veel aanhang heeft gekregen. Volgens Merton worden de doelen en ambities die mensen zich stellen in hoge mate door de samenleving bepaald. Denk bijvoorbeeld aan trendy kleren, een mooie auto, een koopwoning en luxe. Diezelfde samenleving geeft ook aan hoe mensen die doelen en ambities kunnen realiseren. Bijvoorbeeld door schooldiploma's, een startkwalificatie en een maatschappelijke carrière. Als de mogelijkheden om die doelen en ambities te realiseren erg ongelijk verdeeld zijn, ontstaat voor achtergestelde groepen een grote kloof tussen die algemeen geaccepteerde doelen en ambities aan de ene en hun realiseringsmogelijkheden aan de andere kant. Die toestand wordt door Merton anomie genoemd. Mensen gaan afhaken. Vaak betekent dat dat ze hun toevlucht nemen tot niet-legitieme middelen om de worst die ze wordt voorgehouden toch te bemachtigen. Aldus Merton.

De gevestigden en de buitenstaanders

Een ander mooi, klassiek-sociologisch voorbeeld van een verklaring voor 'deviant' gedrag van buitenstaanders vind ik die van Elias en Scotson.[10] Ook uit hun verklaring blijkt dat je heel ver komt zonder factoren als culturele achtergrond, geloof of normen en waarden. Elias en Scotson deden in de vijftiger jaren een onderzoek in Engeland waarbij ze de verhouding

[9] Robert K. Merton (1957), *Social structure and anomie*.

[10] N. Elias en J.L. Scotson (1978), *De gevestigden en de buitenstaanders*.

bestudeerden tussen twee vrijwel gelijke bevolkingsgroepen. Allemaal wit, dezelfde godsdienst, dezelfde taal, allemaal arbeiders. Het enige verschil was dat de ene groep er al vrij lang woonde (de *gevestigden*) en de andere bestond uit import (de *buitenstaanders*). De spanningen tussen de gevestigden en de buitenstaanders zijn dezelfde als die tussen autochtonen en allochtonen zoals wij die kennen.

De gevestigden vonden zichzelf beschaafd en schreven aan de buitenstaanders allerlei negatieve eigenschappen toe, zoals die bij ons vaak aan allochtonen worden toegeschreven. De oudere buitenstaanders namen dat negatieve oordeel over zichzelf vaak over. De buitenstaanders werden min of meer geweerd uit het verenigingsleven en uit de buurtcafés. De jongeren onder de buitenstaanders verzetten zich echter tegen de uitsluiting door baldadigheid en vandalisme, waarmee zij demonstratief de waarden van de gevestigden met voeten traden. Daarmee bevestigden zij dus het vooroordeel van de gevestigden dat het hun aan innerlijke beschaving en aan een individueel geweten ontbrak. De jongeren toonden geen respect voor hun ouders, omdat die zich onderdanig gedroegen en zich in hun positie als tweederangs burgers hadden geschikt.

Wat wij kunnen leren uit het onderzoek van Elias en Scotson is dat onaangepast gedrag van onze allochtone jongeren heel eenvoudig verklaard kan worden als een reactie op discriminatie en uitsluiting en zich alleen dáár voordoet waar allochtone jongeren worden buitengesloten. Zoals in Utrecht. Al die culturele achtergronden die er door Van Gemert bij worden gehaald, doen er helemaal niet toe.[11] Het eigenlijke probleem is dat gevestigden zich door de import van buitenstaanders bedreigd voelen: die zouden hun baantjes, hun machtsposities, hun mooie rustige woonbuurten en hun vrouwen wel eens kunnen inpikken.

[11] In de wetenschapsfilosofie wordt 'wetenschap' vrij algemeen opgevat als kennis waaruit je empirisch toetsbare voorspellingen kunt afleiden. Een betrouwbare theorie is dan een theorie waarvan het, ondanks serieuze pogingen, niet gelukt is haar te 'falsifiëren'. De theorieën van Van Gemert blijken op geen enkele manier empirisch beproefd, zodat het de vraag is of we hier überhaupt met wetenschap te maken hebben. Participerende observatie à la Van Gemert kan alleen dienst doen om hypotheses te genereren (die dan vervolgens getoetst moeten worden) en nooit om bestaande hypotheses (c.q. vooroordelen) te bevestigen.

Op grond van de verklaring van Elias en Scotson zou je dus, als je een einde wilt maken aan het onaangepaste gedrag en de overlast van allochtone jongeren, achterstelling en uitsluiting moeten zien op te heffen, zodat niemand zich meer buitenstaander hoeft te voelen. Dat betekent stages, banen en toekomstmogelijkheden scheppen. Dan moet je er dus voor zorgen dat allochtone jongeren nergens meer door de horeca worden geweigerd, dat ze correct en netjes bejegend worden door de politie, dan moet je gekleurde woonwijken mooi opknappen (voor de mensen die er nu wonen!) en dan moet je zorgen voor veel beter en vooral respectvol onderwijs. Sociale cohesie en veiligheid bereik je als voor iedereen de kosten (plichten) en baten (rechten) met elkaar in evenwicht zijn en dus niemand aanvechting voelt om zich niet aan de spelregels van het maatschappelijk verkeer te houden. Niet te rechtvaardigen grote verschillen in welstand maken een samenleving instabiel, omdat buitengesloten en achtergestelde groepen eenvoudig geen reden hebben om zich aan onrechtvaardige regels te houden. Daar doe je met normen-en-waardenretoriek niets aan.

Utrechtse aanpak rampzalig

Helaas, in plaats van achterstelling en discriminatie aan te pakken, pakt Utrecht de allochtone jongeren en de allochtone gemeenschap aan: repressief politieoptreden, ouders op het gedrag van hun kinderen aanspreken, ondertoezichtstelling, jeugdzorg. Allochtone moeders krijgen te horen dat ze hun kinderen beter moeten opvoeden. Buurtvaders moeten de straat op om hun kinderen in het gareel te houden. Lastige allochtone leerlingen moeten naar speciaal onderwijs in verband met gedragsproblemen. De Utrechtse aanpak maakt de allochtonen tot probleem en zondebok: de achterstelling ligt volgens de gemeente aan de allochtonen zelf en die moeten met behulp van het strafrecht en met hulp en begeleiding tot beter gedrag worden gebracht. Doordat allochtonen anders en harder worden aangepakt dan autochtonen, is het beleid discriminerend en dat zet uiteraard veel kwaad bloed.

> Het Marokkaanse thee- en koffiehuis aan de Helfrichlaan kreeg een horecavergunning onder de voorwaarde dat het 's avonds om 11 uur dicht zou gaan en zich bovendien op vrouwen zou richten. In Utrecht mag de horeca 24 uur per etmaal open zijn en geen enkele

> uitbater van een kroeg of café wordt voorgeschreven welk publiek hij moet proberen aan te trekken. De reden van deze voorwaarden: "Koffie- en theehuizen plegen over het algemeen uitsluitend mannelijke bezoekers met een Marokkaanse of Turkse achtergrond te trekken (…) Voorts is het eerder regel dan uitzondering dat de bezoekers voor of bij de toegang van dergelijke horecagelegenheden rondhangen, wat naast het geluidsoverlast dat dit geeft intimiderend kan werken op passanten of bezoekers van nabijgelegen zaken." Aldus de Utrechtse burgemeester Annie Brouwer (PvdA).

Ook het beleidsplan *Onze toekomst* van PvdA-wethouder Rinda den Besten laat zien hoe de oorzaak en de schuld van jongerenoverlast volledig wordt gelegd bij de Marokkaanse jongeren.[12] Het plan voorziet in "intensieve outreachende hulptrajecten". Die moeten de jongeren stimuleren werk te zoeken en zinvolle vrijetijdsbesteding. Marokkaanse jongeren die het goed doen, worden opgeleid tot 'peer' om als voorbeeld te dienen voor leeftijdgenoten. Marokkaanse oudercoaches geven opvoedingsondersteuning specifiek gericht op het opvoeden binnen twee culturen. De Stichting Image leert jongeren omgaan met nederlagen, het accepteren van gezag(!) en het ontwikkelen van sociale vaardigheden. De deskundigheid van hulpverleners wordt versterkt (bijvoorbeeld Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg). In het "veiligheidshuis", ondergebracht in het Rechtbankgebouw(!), wordt een coördinator voor de Marokkaanse jeugd aangesteld, die de samenwerking tot stand moet brengen tussen Openbaar Ministerie, Politie Regio Utrecht, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland, de Reclassering van het Leger des Heils, Verslavingsreclassering Centrum Maliebaan, Gemeente Utrecht, de Dienst Justitiële Inrichtingen, Bureau Slachtofferhulp, Bureau Jeugdzorg en de rechtbank Utrecht. Het behoeft geen betoog dat hulpverlening die met justitie in hetzelfde netwerk zit voor mensen die hulp zoeken verdacht en dus onbruikbaar is.

Onbeschaafde wilden

Allochtonen in het algemeen en allochtone jongeren in het bijzonder wor-

---

[12] www.utrecht.nl/images/DMO/Programmabureau/Nieuwsbrief%20jeugd_special.pdf.

den in de Utrechtse aanpak eigenlijk beschouwd als onbeschaafde wilden, die gespreid en geïntegreerd moeten worden en met zorg, hulp en straffe hand opgevoed, om volwaardig mee te kunnen doen in onze geciviliseerde samenleving. Allochtonen worden in feite beschouwd als mensen met een foute culturele achtergrond. Overlast en onaangepast en crimineel gedrag worden in de Utrechtse aanpak gezien als een kenmerkende eigenschap van allochtonen. Doordat negatieve eigenschappen (de neiging tot crimineel en onaangepast gedrag) met een bepaalde etnische herkomst worden verbonden, is deze aanpak per definitie racistisch.

Deze benadering is goed voor de werkgelegenheid in de onderwijs-, zorg- en welzijnssector, wordt door de politie en de overheid dankbaar aangegrepen om de schuld voor de onveiligheid bij de allochtonen te leggen in plaats van bij eigen falen, biedt onderzoekers uitgebreide mogelijkheden voor onderzoek naar allochtone cultuurkenmerken en verschaft een extra argument voor de 'herstructurering' van Overvecht en Kanaleneiland. Dat de benadering met zo veel economische belangen verbonden is, verklaart waarom zij door het gemeentebestuur als juist wordt opgevat.

> In het boek *Leven aan de Onderkant* betoogt de Engelse psychiater Dalrymple, die door progressief Nederland als conservatief zo niet reactionair wordt beschouwd, dat het het streven is naar steeds meer werkgelegenheid in de bedrijfstak van zorgverleners, welzijnswerkers, pedagogen en therapeuten (bij ons sterk vertegenwoordigd in linkse politieke partijen) dat ertoe leidt dat de 'onderklasse' voortdurend als onbeschaafd, onverantwoordelijk en hulp- en zorgbehoevend wordt gestigmatiseerd en behandeld. Het boek heeft de veelzeggende ondertitel *Het systeem dat de onderklasse instandhoudt.*

De zojuist geschetste Utrechtse aanpak is rampzalig. Zij is gebaseerd op het racistische vooroordeel dat allochtonen, met name Marokkanen, als gevolg van een bepaalde culturele achtergrond geneigd zijn tot onaangepast en crimineel gedrag. Een beleid dat bevolkingsgroepen stigmatiseert en discrimineert, roept de wanordelijke toestand op die het pretendeert tegen te gaan. Het zet een gevaarlijke spiraal in werking, die wel móet uitlopen op nog meer ongelijkheid, achterstelling én verbittering.

Onbetrouwbaar onderzoek
Doordat de gemeente in haar beleid en voorlichting *criminaliteit* en *allochtoon* uitdrukkelijk met elkaar verbindt, gaat iedereen zich in de nabijheid van allochtonen steeds onveiliger voelen. Zoals ik in het vorige hoofdstuk (*Veiligheid en veiligheidsonderzoek*) uiteen heb gezet, wordt de 'veiligheid' in een wijk in het onderzoek van de gemeente Utrecht gemeten door meldingen en aangiften (dus niet veroordelingen!) per wijk met elkaar te vergelijken en door mensen te vragen of zij zich in hun buurt onveilig voelen. Met feiten over veiligheid heeft dat niets te maken. Als iemand bij de politie over overlast klaagt, is dat nog geen objectief bewijs van overlast. Veel mensen klagen over jongerenoverlast alleen maar omdat ze zich ergeren. Het gebeurt vaak dat mensen klagen dat ze bedreigd zijn, terwijl ze zich alleen maar bedreigd vóelen. Het gemeentelijk onderzoek naar veiligheid zegt dus alleen iets over het *gevoel* van veiligheid. Maar dat wordt onder andere in de Monitor gepresenteerd alsof het om objectieve veiligheid gaat. Daardoor ontstaat van een gekleurde wijk als Kanaleneiland zeer ten onrechte het beeld van een onveilige wijk, waar je maar beter niet kunt komen. Als we afgaan op de Monitor 2004, deden zich op de 1000 inwoners (bij elkaar opgeteld) meer woninginbraken, gevallen van overlast, geweldpleging en autokraken voor in Oog in Al, Lunetten en de Binnenstad dan in Kanaleneiland.

Misleidende voorlichting
Hoe komt het dat mensen in gekleurde wijken een gevoel van onveiligheid hebben? Dat komt niet doordat die wijken echt onveilig zijn; het komt doordat het gemeentebestuur, het wijkbureau, de burgemeester, de politie en de pers gekleurde wijken als 'onveilig' voorstellen, onder andere door gebruik te maken van uiterst onbetrouwbaar onderzoek. Als er veel allochtonen wonen, is er volgens de gemeente al snel sprake van verpaupering en de overlast door allochtone (hang)jongeren wordt overdreven en breed uitgemeten. Zoals we bij het koffiehuis hebben gezien, wordt door de burgemeester ook de (veronderstelde!) overlast door Marokkaanse en Turkse mannen in het algemeen breed uitgemeten. Als een burgemeester, die in hoog aanzien staat, schrijft dat een samenscholing van allochtone mannen intimiderend werkt, dat een horecagelegenheid die alleen door allochtone mannen wordt bezocht om die reden overlast

geeft (en als er geen enkele politieke partij is die de moed heeft om dat tegen te spreken!), dan zullen veel Utrechters dat oordeel overnemen. Dat een gekleurde wijk en dat allochtone jongeren met onveiligheid worden geassocieerd, kan niet los worden gezien van de vooroordelen die worden verspreid door de burgemeester, het gemeentebestuur, de politie en onderzoekers als Van Gemert. Het gevolg is een toenemende stigmatisering, die in wijken als Kanaleneiland en Overvecht het gevoel van onveiligheid oproept en de ongelijkheid ten koste van allochtonen in stand houdt, op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt.

Zwakke positie op de arbeidsmarkt
Allochtone jongeren hebben een zwakke positie op de arbeidsmarkt.[13] Onder allochtone jongeren is de werkloosheid twee tot drie keer zo hoog als onder autochtone jongeren. Het verschil heeft maar zeer ten dele te maken met opleidingsniveau en werkervaring. De slechte arbeidsmarktpositie komt doordat werkgevers de voorkeur geven aan autochtone werknemers. Werkgevers hebben vaak een negatief beeld van de arbeidsprestaties van allochtonen en allochtone sollicitanten worden veel minder vaak uitgenodigd voor een gesprek. Het ligt voor de hand dat de positie van allochtone jongeren op de arbeidsmarkt er bepaald niet beter op wordt als ze zo vaak als lastig, brutaal en crimineel in het nieuws worden gebracht. Als je uit Kanaleneiland of Overvecht komt, sta je er bij een sollicitatie gekleurd op en dat heeft alles te maken met het negatieve beeld dat de gemeente, de politie en de burgemeester van die wijken oproepen.

> *Discriminatie op stage*
> Een groep Marokkaanse en autochtone jongens en meiden belden naar bedrijven. Zogenaamd voor een stage. In totaal werden 336 kleine en middelgrote bedrijven gebeld in de horeca, handel en de bouw. De autochtone proefpersonen stelden zich daarbij voor als Rob of Anne Veenstra, de Marokkaanse proefpersonen als Murat of Fatima Bensaïdi. Allen spraken goed Nederlands en hadden dezelfde mbo-achtergrond. Het verschil in de reacties van de werkgevers op Marokkaanse en autochtone scholieren blijkt zo groot dat

[13] Jaarrapport integratie 2005, hoofdstuk 6: Arbeid en Inkomen, CBS/SCP, *Jeugdwerkloosheid allochtonen neemt alarmerende omvang aan.*

we zonder meer van forse discriminatie kunnen spreken. Autochtone scholieren kunnen na een telefoontje veelal op gesprek komen, terwijl Marokkanen vaak te horen krijgen dat er geen stageplekken zijn. Marokkaanse jongens in de bouw hebben maar liefst bijna drie maal minder kans om op gesprek te mogen komen: waar de kans op een uitnodiging bij een autochtone scholier boven de 40 procent is, werd slechts 15 procent van de Marokkaanse jongens uitgenodigd. Jongens werden bij het bellen over het algemeen ook onvriendelijker te woord gestaan. Bij één jongen werd zelfs de al gemaakte afspraak alsnog afgezegd toen men zijn naam goed hoorde. Bizar is ook dat juist erkende leerbedrijven, die subsidie ontvangen voor het aannemen van stagiaires, flink blijken te discrimineren. (*Pedagogiek*, 9 januari 2007)

De woningmarkt: spreiding van allochtonen

Utrecht voert doelbewust een beleid om allochtonen te "spreiden", d.w.z. het aandeel allochtonen in sterk gekleurde wijken als Overvecht en Kanaleneiland terug te dringen. Dat gebeurt door het aandeel kansarmen terug te dringen. Iedereen weet dat allochtonen sterk vertegenwoordigd zijn in de categorie kansarmen. Omdat het juridisch niet mogelijk is om een spreidingsbeleid te realiseren door middel van woningtoewijzing (dat zou in strijd zijn met de grondwet, die verbiedt om onderscheid te maken naar etnische achtergrond), gebeurt het door in sterk gekleurde wijken sociale huurwoningen te slopen en grotendeels te vervangen door koopwoningen. Die koopwoningen zijn financieel alleen bereikbaar voor welgestelden en die zijn doorgaans wit. Het terugdringen van het aandeel allochtonen in sterk gekleurde wijken gebeurt met het argument dat daardoor verpaupering en onveiligheid worden tegengegaan en dat kunnen allochtonen dus in hun zak steken. Als in die gekleurde wijken meer witte welgestelden zouden komen wonen, dan trekt dat in de visie van de gemeente de buurt op. Die worden kennelijk geacht het goede voorbeeld te geven en te zorgen voor wat meer sociale controle. Het beleid is uitdrukking van de opvatting dat je allochtonen niet te veel bij elkaar moet laten wonen, omdat een sterke verkleuring van een wijk tot verpaupering en onveiligheid leidt. Het slopen van sociale huurwoningen en het vervangen daarvan door koopwoningen is, zoals ik in het hoofd-

stuk 2 (*Verdienen aan de woningnood*) heb laten zien, een zeer winstgevende zaak voor de woningcorporaties en de gemeente.

Je zou als gemeente sterk gekleurde wijken juist moeten opknappen ten behoeve van de mensen die er nú wonen. Daarmee geef je een signaal af dat de huidige, allochtone, bewoners het waard zijn dat hun woningen en hun woonomgeving worden opgeknapt. Van de 'herstructurering' echter profiteren alleen welgestelden die een koopwoning of dure huurwoning kunnen betalen en de huidige bewoners raken daardoor hun betaalbare woning kwijt. Afgezien van het feit dat je daarmee een negatief signaal afgeeft (dat allochtonen geen woning- en buurtverbetering waard zijn), nemen daardoor de ongelijkheid van kansen op de woningmarkt en de achterstelling van allochtonen sterk toe. Doordat het aandeel betaalbare woningen in Utrecht afneemt, neemt de competitie en rivaliteit toe tussen woningzoekenden die op een goedkope woning zijn aangewezen. Dat autochtone woningzoekenden racistische gevoelens gaan koesteren jegens hun allochtone rivalen ligt dan voor de hand.

Valse belofte van meer onderwijs

Vrij algemeen wordt aangenomen dat onderwijs het middel bij uitstek is om gelijke kansen te realiseren. Dat is een misverstand. De zwakke positie van allochtonen op de arbeidsmarkt heeft maar zeer ten dele met een onderwijsachterstand te maken, aldus het Jaarrapport Integratie 2005 van het Sociaal Cultureel Planbureau. Dat blijkt uit het feit dat de werkloosheid van allochtonen een stuk hoger is dan die onder autochtonen, óngeacht het opleidingsniveau. Of je nu vmbo hebt gedaan of mbo, havo of vwo, de kans dat je geen baan krijgt, is en blijft 3 keer groter dan bij een autochtoon met gelijke opleiding. Om precies te zijn, op het vmbo-niveau heeft de allochtoon een 3 keer grotere kans op werkloosheid, op het mbo, havo en vwo-niveau is de kans 3,5 keer zo groot. Een typisch probleem in Utrecht is overigens dat de gemeente doelbewust vooral de werkgelegenheid voor hoogopgeleiden stimuleert en er aldus belangrijk toe bijdraagt dat je met een voltooide vmbo- of mbo-opleiding in Utrecht niet aan de bak komt.

Het onderwijssysteem werkt de ongelijkheid bovendien in de hand, wat blijkt uit het feit dat autochtone jongeren voor 50% op de havo of het vwo terechtkomen en Turkse en Marokkaanse jongeren maar voor 20%. Verre-

weg de meeste allochtone jongeren komen op het vmbo terecht en binnen het vmbo ook nog eens bij de laagste leerwegen. Allochtone leerlingen hebben in het onderwijs een grote kans op zittenblijven, een probleemgeval te worden en de school zonder diploma te verlaten.[14] Het verhogen van de leeftijd waarop men niet meer leerplichtig is, is een slechte zaak. Het onderwijs moet worden verbeterd in plaats van verlengd.

Allochtone jongeren klagen over de negatieve bejegening door (witte) docenten. Docenten gaan er vaak van uit dat allochtone scholieren wel minder zullen presteren en minder intelligent zijn en verwachten daarom niet zo veel, waardoor niet uit hen wordt gehaald wat erin zit. Op veel vmbo's komen leerlingen steeds minder aan leren toe, omdat de school door spanningen en conflicten steeds meer weg heeft van een training in gehoorzaamheid en onderdanigheid. Duidelijk is dat de school wordt opgescheept met spanningen die er in de samenleving bestaan. Veiligheid op school is een urgent probleem geworden. Als de politiek en het gemeentebestuur allochtonen stigmatiseert, dan wreekt zich dat in de onderwijssituatie in de vorm van conflicten en geweld.

Spanningen in de thuissituatie

Allochtone jongeren worden door de gemeente steeds vaker als lastige hangjongeren over één kam geschoren en in de publiciteit gebracht. Ze worden weggejaagd uit winkelcentra en scherp door de politie in de gaten gehouden. Allochtone ouders worden aangesproken op de overlast en het onaangepaste gedrag van hun kinderen. Vaders moeten de straat op om hun jongeren in het gareel te houden en moeders wordt verweten hun kinderen niet goed op te voeden. De kloof tussen allochtone ouders en hun kinderen wordt uitgelegd als het gevolg van de gebrekkige aanpassing en het opvoedkundig onvermogen van allochtone ouders, terwijl het duidelijk is dat spanningen thuis opgeroepen worden door de manier waarop zowel de ouders als de kinderen worden gestigmatiseerd en onder druk gezet door de school, de gemeente en de politie.

---

[14] Jaarrapport integratie 2005, hoofdstuk 5: Minderheden in het onderwijs, CBS/SCP.

De spanning in allochtone gezinnen kan grotendeels worden verklaard uit de achtergestelde positie waarin allochtone gezinnen worden gehouden. Zoals al eerder uiteen is gezet, zijn allochtone ouders, zoals vaak het geval is bij achtergestelde groepen, vaak mensen die opzien tegen autoriteiten. Dat is begrijpelijk, want door discriminatie en ongelijkheid doen ze vaak ondergeschikt werk en zijn ze relatief vaak op een uitkering aangewezen. Als je ondergeschikt werk moet doen of in een uitkering loopt, word je veel gecontroleerd en ontdek je vanzelf dat het beter is om autoriteiten te vriend te houden. Vooral de allochtone vader, die op het werk of bij de sociale dienst ervaart wat het is om in een ondergeschikte positie te zitten, heeft de neiging om zich op den duur naar autoriteiten toe onderdanig op te stellen. Klaagt de politie, de jongerenwerker, de gemeente of het schoolhoofd over het gedrag van de jongeren, dan zijn allochtone ouders veel te snel geneigd om van de schuld van hun kinderen uit te gaan, tegen hun kinderen op te treden en partij te kiezen tegen hun eigen kinderen. Tussen ouders en jongeren ontstaat daardoor een kloof. Dat is het gevolg als ouders, uit misplaatst ontzag voor autoriteiten, niet achter hun eigen kinderen blijven staan. Allochtone jongeren krijgen tegenwoordig overal de schuld van, zowel op school als in de wijk, en de ouders worden onder druk gezet om hun kinderen aan te pakken. De politie, de school en de gemeente dragen daar belangrijk aan bij. In feite worden allochtone ouders op zo'n manier tegen hun kinderen opgezet. Het gevolg is dat jongeren het gevoel hebben niet alleen door de politie, de school en de gemeente aangepakt te worden, maar ook door hun eigen ouders in de steek te worden gelaten. Conflicten in het allochtone gezin vinden dus niet hun oorzaak in het gezin zelf, maar in de druk die van buitenaf door politie, school en gemeente op het gezin wordt uitgeoefend. Als jongeren zich als gevolg daarvan opstandig gedragen, ligt dat niet aan de ouders, maar aan het optreden van de politie, de school en de gemeente. En dus is het onzin om allochtone ouders aan opvoedingsbegeleiding te onderwerpen.

Desperado's

Als je als overheid jongeren aanspoort zich aan te passen en onderwijs te volgen, maar je draagt er ondertussen belangrijk aan bij dat de daardoor gewekte verwachtingen niet worden waargemaakt, dan schep je de voor-

waarden voor verbittering en afkeer. Zie de anomietheorie van Merton. Je kweekt desperado's: jongeren die wanhopig zijn en niet begrijpen waarvoor ze zich nog moeten aanpassen. Terwijl allochtone jongeren de ervaring hebben steeds meer tegen een muur van discriminatie en ongelijke kansen op te lopen en daardoor wanhopig, verbitterd en opstandig worden, krijgen ze thuis steeds vaker de wind van voren. De ouders worden immers steeds meer onder druk gezet om hun kinderen aan te pakken. Desperado's zijn mensen die niets meer te verliezen hebben en die daardoor afhaken. Dat kan op verschillende manieren. De meest voor de hand liggende manier is criminaliteit: wietteelt, dealen en stelen wat je niet gegund wordt. Als je niets te verliezen hebt en ook niet opziet tegen een strafblad, omdat iedereen je toch al als een crimineel ziet (omdat je allochtoon bent), dan is er weinig wat je nog tegenhoudt. De criminele daad geeft bovendien een gevoel van vergelding en wraak., zodat je er niet mee hoeft zitten dat je iemand dupeert. Gaan wraak en vergelding de boventoon voeren, dan hebben we het over onlusten en rellen. Het is de reactie op een samenleving die discrimineert en volstrekt onverschillig is. De Utrechtse aanpak van PvdA-wethouder Rinda den Besten en burgemeester Annie Brouwer is allochtoonvijandig, roept Franse toestanden op en draagt bij aan de onveiligheid in plaats van die bestrijden.

5 Vriendjespolitiek in het stationsgebied

Terwijl Utrecht kampt met problemen op het gebied van de veiligheid, verwaarloosde woonwijken, armoede, luchtverontreiniging, problemen van discriminatie en buitensluiting, geeft het gemeentebestuur absolute prioriteit aan de modernisering van het stationsgebied: een nieuw casino, een megabioscoop, een nieuw muziekpaleis, een stadskantoor, verdubbeling van Hoog Catharijne en niet te vergeten uitbreiding van de infrastructuur en meer parkeergelegenheid, om het hart van Nederland goed bereikbaar te houden voor de auto. Het nieuwe muziekpaleis van ruim 100 miljoen euro zou 6000 bezoekers kunnen verwerken en "degradeert de Stopera tot dorpshuis," aldus Paulus Jansen (SP) op 2 maart 2006 in de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling. De entreeprijzen zullen zo hoog zijn dat alleen de zeer koopkrachtige cultuurliefhebbers hiervan profiteren, waarschuwde hij. Dat betekent dat het bij de stationsplannen om projecten gaat waar de bevolking via de heffing van belastingen wel aan meebetaalt, maar waar niemand om gevraagd heeft en waar zo goed als niemand op zit te wachten. Het bruisende uitgaansleven van het meer welgestelde deel van de bevolking wordt mede gefinancierd door een meerderheid van de Utrechtse bevolking die geen gebruik maakt van het muziekpaleis, omdat de toegang voor eenvoudige mensen gewoon onbetaalbaar is. Om elk misverstand daarover uit te sluiten: het college bestaat uit PvdA, GroenLinks, CDA en ChristenUnie.

Het stationsgebied is na de bouw van Hoog Catharijne al ruim vijftien jaar voorwerp van ingrijpende plannen, die door de gemeente samen met de Jaarbeurs, NS Vastgoed en Hoog Catharijne (HC BV) worden ontwikkeld. In 1993 liep de samenwerking stuk omdat HC BV het voor gezien hield en in 1999 omdat de Jaarbeurs uit de samenwerking stapte. In 2001 werd de planvorming samen met de Jaarbeurs, NS Vastgoed en HC BV hervat. Volgens de plannen waartoe het gemeentebestuur in 2005/2006 besloot, wordt Hoog Catharijne verdubbeld en ontwikkelt de Jaarbeurs zich tot een Las-Vegas-gebied. Door de jaren heen heeft de plannenmakerij ruim 100 miljoen euro gekost, een last die opgebracht moet worden uit de grondprijzen en uit gemeentebelastingen.

Jaarbeurs

Na de enorme verkiezingswinst van Leefbaar Utrecht in 2000 werd er een nieuw begin gemaakt met de plannenmakerij. In het verkiezingsprogramma van Leefbaar Utrecht, dat na de verkiezingen 14 van de 45 zetels bezette, stond:

> "Leefbaar Utrecht heeft altijd gevonden dat de Jaarbeurs niet in het centrum van de stad thuishoort. De Jaarbeurs heeft zo'n grote aanzuiging van autoverkeer dat de stad vele malen per jaar volstrekt onbereikbaar is (...) Tegelijkertijd beseft Leefbaar Utrecht dat de Jaarbeurs ook van economisch belang is voor de stad, zij het zeer bescheiden, want onderzoek wees uit dat de gemiddelde beursbezoeker bijna altijd de stad direct weer verlaat. Leefbaar Utrecht is dan ook van mening dat de Jaarbeurs op middellange termijn moet verhuizen naar de rand van de stad (…) Met de Jaarbeurs moeten op korte termijn afspraken gemaakt worden over mogelijke locaties en het te volgen tijdpad. De dan vrijkomende ruimten dienen gebruikt te worden om een mooie en kwalitatief goede woonwijk neer te zetten, met veel aandacht voor architectuur, groen en openbare ruimten."

Leefbaar Utrecht stond beslist niet alleen. Ook andere fracties, waaronder GroenLinks, de SP, ChristenUnie en Burger & Gemeenschap vonden begin 2001 dat de Jaarbeurs niet midden in de stad te handhaven viel. Omdat er een raadsmeerderheid was voor verplaatsing uit de stad, leek het lot van de Jaarbeurs bezegeld. Dat leek temeer het geval omdat de partij die zich het meest expliciet voor verplaatsing van de Jaarbeurs had uitgesproken, Leefbaar Utrecht, een grote verkiezingsoverwinning behaalde, met drie wethouders in het college kwam en ook nog eens de portefeuille Stationsgebied kreeg.

In het collegeprogramma 2001-2006 van PvdA, Leefbaar Utrecht, VVD en CDA werd de concrete wens om de Jaarbeurs naar buiten de stad te verplaatsen al minder stellig onder woorden gebracht dan in het verkiezingsmanifest van Leefbaar Utrecht: "Hoewel de evenementen van Jaarbeurs veel bezoekers trekken, en de stad daar economisch voordeel van heeft, komen veel van die bezoekers met de auto en zit het verkeer vele dagen per jaar vast. Op korte termijn zal een dialoog met de Jaarbeurs

worden gestart over de positie en lokatie van de Jaarbeurs.” Dat betekent dat Leefbaar Utrecht concessies heeft moeten doen aan de andere partijen, met name aan de PvdA. Leefbaar Utrecht had overigens volkomen terecht beweerd dat het economische voordeel van de Jaarbeurs sterk overdreven werd: de bezoekers komen en gaan meteen weer weg, zonder dat de stad er iets aan heeft. De Jaarbeurs kost de stad alleen maar geld, doordat de Jaarbeurs maar een schijntje erfpacht betaalt en de gemeente een vermogen uitgeeft om het wegennet aan de eisen van de Jaarbeurs aan te passen.

In de loop van 2001 werd het referendum over het stationsgebied voorbereid, waarbij de bevolking kon kiezen tussen plan A en plan 1. Beide plannen gingen er echter van uit dat de Jaarbeurs op de huidige locatie zou blijven! Oneerbiedig gezegd, kwam de keuze tussen plan A en plan 1 neer op een keuze tussen de pest en de cholera. Er hebben destijds dan ook heel veel mensen met opzet niet gestemd.

De Jaarbeurs had inmiddels bedacht dat zij zich zou gaan toeleggen op leisure: casino, megabioscoop, horeca, theater en een mediaplaza. Een soort Las Vegas aan het Merwedekanaal. Wilde het raadslid Walther Lenting van Leefbaar Utrecht de Jaarbeurs vlak voor de verkiezingen nog de stad uit hebben, wethouder Lenting zette zich direct na de verkiezingen juist in voor het behoud van de Jaarbeurs op de huidige locatie.

GroenLinks veroordeelde het kiezersbedrog van Leefbaar Utrecht en stelde op 21 februari 2002 bij motie voor om de Jaarbeurs buiten de stationsplannen te houden en geen leisure-ontwikkeling toe te staan omdat dat zo veel autoverkeer aantrekt. Die houding zou er dan volgens GroenLinks vanzelf toe leiden dat de Jaarbeurs zou vertrekken.

Op 24 augustus 2004 werd de Bilaterale Intentie Overeenkomst gesloten tussen de gemeente en de Jaarbeurs, waarbij de gemeente zich jegens de Jaarbeurs verplichtte tot het oplossen van knelpunten in het omliggende wegennet:[15] de verbreding van de Europalaan, de aansluiting van de Overste den Oudenlaan op de Weg der Verenigde Naties en de aanleg

[15] Deze maatregelen worden overigens reeds genoemd in het Startconvenant van 9 december 1994 tussen de Jaarbeurs en de gemeente Utrecht.

van een fly-over over het 24 Oktoberplein. Het verdere verloop is bekend: eind 2005 / begin 2006 accepteerde de gemeenteraad de ontwikkelingsovereenkomsten die de gemeente sloot met de Jaarbeurs, HC BV en NS Vastgoed om samen het stationsgebied te gaan aanpakken. Het huidige college, waarin Leefbaar Utrecht is afgelost door GroenLinks, voert de plannen uit alsof de groene, linkse partij daar nooit faliekant tegen is geweest.

Als je de periode 2000-2006 in vogelvlucht aan je voorbij laat gaan, moet je tot de conclusie komen dat de politiek de Jaarbeurs in 2000 in meerderheid de stad uit wilde hebben, in verband met al het autoverkeer, dat de Jaarbeurs niettemin in 2006 een nieuwe toekomst in het hart van Utrecht tegemoet gaat en dat op kosten van de gemeenschap knelpunten in het wegennet worden opgelost, zodat de autobereikbaarheid van de Jaarbeurs gegarandeerd blijft. Kortom: de gemeentepolitiek danst naar het pijpen van de Jaarbeurs. Leefbaar Utrecht, dat de Jaarbeurs de stad uit wilde hebben, maakt de plannen om de Jaarbeurs in het hart van de stad te behouden en GroenLinks, dat de Leefbaren van kiezersbedrog beschuldigde, voert de plannen uit. In Utrecht gebeurt het, in Utrecht is alles mogelijk.

Liefdadigheid of corruptie

De gemeente Utrecht heeft in de loop der jaren vier erfpachtovereenkomsten gesloten met de Jaarbeurs. In 1951 ging het om twee stukken grond: 41.485 m^2 en 49.744 m^2. De overeenkomst werd aangegaan tot 2019. Voor het eerste stuk werd een erfpachtsom overeengekomen van één gulden per jaar. Voor het tweede stuk werd een erfpachtsom overeengekomen van 11.713 gulden per jaar. In de overeenkomsten staat niets over een tussentijdse aanpassing i.v.m. inflatie of stijging van de grondwaarde. De erfpachtsom van gemiddeld 13 cent per m^2 blijft dus gelijk tot 2019.

In 1966 ging het om de grond onder het Beatrixgebouw, groot 10.491 m^2. De overeenkomst werd aangegaan tot 2070 en de in de toekomst gelijkblijvende erfpachtsom is 165.450 gulden. Omgerekend komt dat neer op 15,77 gulden/m^2 (oftewel 7,16 euro/ m^2). Ook die erfpachtsom wordt in de loop van de tijd tot 2070 dus niet aangepast aan inflatie of de stijging van de grondwaarde. 15,77 gulden/m^2 is dus de prijs die de Jaarbeurs op dit moment betaalt en ook in het jaar 2069 nog zal betalen. Zoals we zullen zien, betaalt Holiday Inn sinds 1982 een bedrag van 101 gulden per m^2 per jaar.

In 1964 ging het om 20.110 m^2. Looptijd tot 2019 en tot die tijd wordt de erfpachtsom niet aangepast aan inflatie of de stijging van de grondwaarde. Als erfpachtsom werd overeengekomen 10.550 gulden. Dat komt dus neer op 52 cent per m^2. Dat betaalt de Jaarbeurs dus op dit moment en tot 2019.

In 1981 ging het om 77.955 m^2. Looptijd tot 2070. “De symbolische erfpachtcanon bedraagt eenhonderd gulden per kalenderjaar.” Aldus artikel 4 van de overeenkomst. Ook deze erfpachtsom wordt tot 2070 niet aangepast aan de inflatie of de stijging van de grondwaarde.

Berekenen we wat de Jaarbeurs op grond van deze overeenkomsten in totaal tot 2000 moet hebben betaald, dan komen we uit op 7.088.986 gulden. De vraag is natuurlijk wat de Jaarbeurs zou hebben moeten betalen als de gemeente een marktconforme pachtprijs had gehanteerd. Holiday Inn betaalde in 1982 101 gulden per m^2 per jaar. Nadien, en door de ontwikkeling van Hoog Catharijne, is de grond rond het station snel veel meer waard geworden. Rekening houdend met de inflatie, kom je in de jaren 1951 tot 2000 gemiddeld uit op pakweg 100 gulden per m^2. Als de Jaarbeurs gemiddeld 100 gulden per m^2 per jaar had moeten betalen, zou dat de gemeente 794.107.000 gulden hebben opgeleverd, honderd maal zo veel als wat zij in feite heeft ontvangen.

Nu is 100 gulden/ m^2 misschien wat royaal voor de 50-er en 60-er jaren. Bij de berekening van wat de Jaarbeurs vanaf 2000 tot 2019 en van 2000 tot 2070 betaald zou hebben bij een marktconforme erfpachtprijs is daarom eveneens uitgegaan van 100 gulden/m^2 per jaar. Wat veel te laag is. Op grond van de overeenkomsten betaalt de Jaarbeurs vanaf 2000 tot het aflopen van de contracten 12.011.516 gulden. Zou de Jaarbeurs echter 100 gulden per m^2 per jaar betalen, dan zou dat de gemeente vanaf 2000 830.659.100 gulden opleveren.

Wat de Jaarbeurs in totaal (de perioden voor en na 2000 bij elkaar opgeteld) op grond van de overeenkomsten betaalt, komt afgerond uit op 19 miljoen gulden. Als de Jaarbeurs over die hele periode gemiddeld 100 gulden/m^2 had moeten betalen, dan had dat de gemeente 1.624 miljoen gulden opgeleverd. Het verschil is door de Utrechtse belastingbetaler betaald en komt neer op 1.605.665.698 gulden, oftewel 728.619.327 euro.

De gemeenteraad is verschillende keren van deze becijfering op de hoogte gebracht, maar geen van de politieke partijen heeft daarin aanleiding gezien om te reageren of de rekensom na te rekenen, laat staan de rekenkamer een onderzoek te laten instellen. Het gaat om een bedrag dat ruim de helft is van de Utrechtse jaarbegroting, die 1,3 miljard euro bedraagt.

De Jaarbeurs moet over heel goede vrienden beschikken in de politiek en de ambtelijke dienst.

Vaak is aangevoerd dat het verwijderen van de Jaarbeurs van de huidige locatie volstrekt onbetaalbaar is en dat de gemeente geen andere keus had dan de Jaarbeurs te betrekken bij de stationsplannen. Dat is niet juist, want in de twee belangrijkste erfpachtcontracten staat dat de gemeenteraad in het algemeen belang mag besluiten om de erfpachtovereenkomsten met de Jaarbeurs te ontbinden. De schadevergoeding die de gemeente in dat geval moet betalen, is gebaseerd op het recht dat de Jaarbeurs heeft om ter plaatse, volgens het bestemmingsplan, jaarbeursactiviteiten te doen plaatsvinden. Niet meer dan dat. Het probleem voor de Jaarbeurs is dat die jaarbeursactiviteiten teruglopen. Dat is waarom men op het Jaarbeursterrein een soort Las Vegas nastreeft. Dat vergt echter een wijziging van het bestemmingsplan, waar de gemeente niet aan mee hoeft te werken. Als de Jaarbeurs geen andere toekomstmogelijkheid heeft dan jaarbeurs te zijn in de oorspronkelijke betekenis van het woord, dan zou de gemeente tegen relatief weinig schadevergoeding van de Jaarbeurs verlost zijn. De gemeenteraad heeft ervoor gekozen om van deze voor de hand liggende mogelijkheid af te zien.

Hoog Catharijne

Zoals de realisatie van Hoog Catharijne in de jaren zeventig het einde betekende van talloze winkeliers in en rond de binnenstad, zo gaat de geplande uitbreiding van Hoog Catharijne met 45.000 m² winkelvloeroppervlak dat nu weer doen. Vooral als je bedenkt dat boven op de A2 het Leidsche Rijn Centrum komt met nog eens 45.000 m² winkelvloeroppervlak. In beide gevallen is het HC BV die in de prijzen valt. Wat niemand zich afvraagt, is of er in Utrecht wel genoeg consumenten zijn voor al dat extra winkelvloeroppervlak.

De gemeente wimpelt elke kritiek weg door te wijzen op de uitbreiding van Utrecht met Leidsche Rijn, maar die valt nogal tegen. Tot 2025 groeit de stad van 275.000 tot 340.000 inwoners. Dat is dus een groei van maar 65.000 inwoners in twintig jaar. In 2025 zullen er in Leidsche Rijn 80.000 mensen wonen. Dat betekent dat de omvang van de bevolking in de bestaande stad met 15.000 inwoners terugloopt! Volgens de *Economische ef-*

fectrapportage 2003 nemen de winkelbestedingen in de bestaande stad van 2002 tot 2020 nauwelijks toe.

De geplande uitbreiding van het winkelvloeroppervlak staat in geen verhouding tot de bescheiden toename van de bevolking (afname in de bestaande stad!) en dus krijg je een structurele overbewinkeling. Dat zou geen probleem hoeven zijn als de ontbrekende koopkracht uit de regio toevloeit, maar Nieuwegein en andere gemeenten speculeren er ook op koopkracht bij andere gemeenten weg te halen. En dus krijg je ook op regionaal niveau een enorme overbewinkeling. De oriëntatie van consumenten van buiten Utrecht op het Utrechtse centrumwinkelgebied loopt al enige jaren terug. Tussen 2001 en 2004 liep die oriëntatie voor de non-food sector (en dat is 75% van alle aankopen) volgens de *Economische effectrapportage* terug van 51% naar 44%.

Het binnenstadswinkelgebied, exclusief Hoog Catharijne en de aanlooproutes, omvat 70.000 m^2. Na de uitbreiding zal Hoog Catharijne 87.505 m^2 zijn, een stuk groter dus dan het binnenstadswinkelgebied. Het winkelvloeroppervlak van Hoog Catharijne plus binnenstadswinkelgebied neemt door de uitbreiding van Hoog Catharijne met 40% toe. Dat is heel erg veel. Daarbij komt dat het eindpunt van de sneltram wordt verplaatst naar de westkant van het station. Nu is dat eindpunt aan de oostkant van het station, tussen het station en de binnenstad. Die verplaatsing betekent een aanzienlijke versterking van de concurrentiepositie van Hoog Catharijne ten opzichte van het binnenstadswinkelgebied. De overbewinkeling door de uitbreiding van Hoog Catharijne zal ook om die reden leiden tot een slachting onder de binnenstadswinkeliers.

Uit *Boodschap aan Winkels* uit 2000 en de *Economische effectrapportage 2003* blijkt dat de gemeente heel goed zou kunnen weten wat de negatieve gevolgen zijn van de uitbreiding van Hoog Catharijne en de verplaatsing van het eindpunt van de sneltram naar de westkant van het station. In de discussies over de stationsplannen heeft dat echter helemaal geen rol gespeeld en het huidige college voert de plannen gewoon uit. Of het college nu rechts-christelijk is of links-christelijk is, maakt niet uit, HC BV breidt zijn monopoliepositie moeiteloos steeds verder uit ten koste van de bestaande winkelstand.

Bedreigde democratie

Het valt eenvoudig in te zien dat de stationsplannen in het teken staan van de economische belangen van de Jaarbeurs en HC BV. De Jaarbeurs is er op een of andere manier in geslaagd om het politieke tij in korte tijd te keren, zodat niemand meer vindt dat de Jaarbeurs de stad uit moet, en HC BV is erin geslaagd de plannen zo te beïnvloeden dat Hoog Catharijne met 45.000 m^2 wordt uitgebreid en ook nog eens 45.000 m^2 krijgt in het nieuwe Leidsche Rijn Centrum.

De grote vraag is wat de bevolking en de plaatselijke middenstand van de stationsplannen vinden. Welnu, de bevolking is volledig buitenspel gezet, zodat daar geen antwoord op te geven valt. Aanvankelijk wilde de gemeente een bestemmingsplan voor het stationsgebied maken. Toen het ontwerp daarvoor in 2005 gereed was, besloot de gemeente echter om daarvan af te zien. Actieve burgers en actiecomités hadden het Besluit luchtkwaliteit namelijk ontdekt en zouden zeker in beroep gaan tegen de plannen. En omdat Utrecht een sterk door het autoverkeer vervuilde stad is, zou het bestemmingsplan in beroep zeker geen stand houden. Dus besloot de gemeente niet de weg van het bestemmingsplan te gaan. Luchtkwaliteit en gezondheid zijn niet de grootste zorg van het gemeentebestuur. En wat de bevolking wil, doet er in de Utrechtse politiek niet toe.

De gemeente besloot om eerst gedetailleerde privaatrechtelijke ontwikkelingsovereenkomsten te sluiten met de Jaarbeurs, HC BV en NS Vastgoed, zodat de gemeente aan handen en voeten gebonden zou zijn tegen de tijd dat de plannen door middel van een aantal afzonderlijke vrijstellingsbesluiten in procedure zouden worden gebracht. Mochten burgers dan te zijner tijd tegen die vrijstellingen bezwaar maken en in beroep gaan, dan kon de gemeente aanvoeren dat er geen weg meer terug was zonder gigantische schadeclaims van de partners. Hoe dat precies in zijn werk is gegaan, wordt hieronder beschreven.

De BOO's

Normaal gesproken wordt er eerst een bestemmingsplan gemaakt. Dat geeft de bevolking uitgebreide mogelijkheden tot inspraak, bezwaar en beroep. Bij de stationsplannen is er dus bewust voor gekozen om dat niet te doen en om eerst privaatrechtelijke Bilaterale Ontwikkelings Overeen-

komsten (BOO's) tot stand te brengen tussen de gemeente, de Jaarbeurs, HC BV en NS Vastgoed. Die BOO's zijn eind 2005/begin 2006 door de gemeenteraad geaccepteerd, maar tot op heden is er nog geen enkele vrijstelling, bouwvergunning of milieuvergunning. Niettemin laat de gemeente iedereen weten dat de stationsplannen onherroepelijk zijn, dat de schop nú de grond in gaat en dat de gemeente in verband met de privaatrechtelijke contracten niet meer terug kan, zelfs verplicht zou zijn om grond die in eigendom is van de gemeente onverwijld bouwrijp op te leveren aan HC BV. Wethouder Giesberts van GroenLinks waarschuwt voor grote schadeclaims als de grond niet op korte termijn bouwrijp wordt opgeleverd aan HC BV (en de bomen niet op tijd worden gekapt!), ook al is er nog niet één bouwvergunning of vrijstelling.

De BOO's die de gemeente met de Jaarbeurs, HC BV en NS Vastgoed heeft gesloten, leggen de ontwikkelingen in het stationgebied in die zin volkomen vast dat er de eerste 10 à 20 jaar niets anders gebouwd mag worden dan de bouwplannen die in de BOO's zijn overeengekomen. Als er tegen die bouwplannen beroep wordt ingesteld en als die daardoor door de rechter worden afgekeurd, kunnen er dus geen andere plannen worden uitgevoerd en ligt de ontwikkeling van het stationsgebied een jaar of tien stil.

Om de bouwplannen te kunnen uitvoeren waarover in de BOO's afspraken zijn gemaakt, zijn vrijstellingen en vergunningen nodig. Burgers kunnen daar, als die in procedure worden gebracht, beroep tegen instellen. Als je de burger en zijn rechtsmiddelen serieus neemt, kun je niet uitsluiten dat de plannen door de rechtbank of door de Raad van State worden afgekeurd. De gemeente behoort, zo staat het zo mooi in de algemene wet bestuursrecht (Awb), de inspraak en de besluitvorming over de vrijstellingen en vergunningen zonder vooringenomenheid te behandelen. Dat de gemeente zich in dezen aan de Awb zal houden, is een illusie, omdat de gemeente zelf één van de contractanten is van de BOO's en er dus alles aan zal doen om ze te realiseren. De gemeente heeft dus twee petten op en dat maakt inspraak en de behandeling van bezwaren tegen de plannen tot een loze plichtpleging. Het staat op voorhand vast dat alle bezwaren zullen worden verworpen.

Wat nu als die vrijstellingen en vergunningen in beroep sneuvelen? In dat geval, zo staat er in de BOO's, zijn partijen gehouden tot een zodanige aanpassing van de door hen ingediende aanvragen "dat bedoelde vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en/of goedkeuringen alsnog verleend respectievelijk onherroepelijk kunnen worden." Als bijvoorbeeld de vrijstelling/bouwvergunning voor de Megabioscoop of het Casino op de Croeselaan door de rechter wordt afgekeurd, kan de gemeente niet zeggen: "Laten we daar dan maar mooie stadswoningen bouwen." Zolang de overeenkomsten van kracht zijn, moet de gemeente de afgekeurde vrijstelling/bouwvergunning, *binnen het kader van de overeenkomst*, aanpassen en opnieuw in procedure brengen. De overeenkomst met HC BV eindigt op 31 december 2012. Van de verplichtingen jegens de Jaarbeurs is de gemeente pas in 2015 verlost en van die met NS Vastgoed pas in 2020.

Zonder dat de bevolking eraan te pas is gekomen, heeft het gemeentebestuur er dus voor gezorgd dat er tot 2015 op het Jaarbeursterrein niets anders kan worden gerealiseerd dan Jaarbeursplannen, dat tot 2012 langs en op het Vredenburg enkel en alleen de uitbreiding van Hoog Catharijne kan plaatsvinden en dat rond het station tot 2020 alleen de plannen van NS Vastgoed kunnen worden gerealiseerd.

Alles wat een gemeente normaliter in een bestemmingsplan vastlegt, waar bezwaar en beroep tegen openstaat, is door de gemeente Utrecht vastgelegd in privaatrechtelijke contracten met de Jaarbeurs, HC BV en NS Vastgoed. In het contract met de Jaarbeurs en met HC BV heeft de gemeente zich zelfs uitdrukkelijk verplicht tot een goede fysieke bereikbaarheid voor "in het bijzonder de auto". En dat allemaal zonder dat de bevolking ooit de kans geeft gehad om daarover in te spreken. Immers, er is nog niet één plan, vrijstelling of vergunning waartegen burgers bezwaar en beroep hebben kunnen instellen. Als die plannen, vrijstellingen en vergunningen in procedure worden gebracht, zal de gemeente tegen insprekers en bezwaarmakers aanvoeren dat de gemeente aan handen en voeten gebonden is en niet meer terug kan. Om die reden kun je dus niet anders concluderen dan dat de bevolking buitenspel is gezet en feitelijk van haar rechtsmiddelen is beroofd.

Vrijstellingen
Zoals eerder werd beschreven, lag het aanvankelijk in de bedoeling om, nadat de bevolking zich in het referendum had uitgesproken voor plan A en het zogenaamde Masterplan (2003) was opgesteld, eerst een bestemmingsplan te maken. Echter, vlak voordat het ontwerp in 2005 ter visie zou worden gelegd, kwam de gemeente daarop terug, uit vrees dat burgers en actiegroepen met succes in beroep zouden gaan. Dat was begin 2005, toen de Raad van State, tot schrik van elk gemeentebestuur, strak de hand bleek te houden aan het Besluit luchtkwaliteit. Duidelijk was dat de stationsplannen tot veel extra autoverkeer leidden en daardoor een groot risico liepen in beroep te stranden. Om de plannen tegen het Besluit luchtkwaliteit en vooral tegen de bevolking te beschermen, werd besloten een structuurplan op te stellen voor het stationsgebied. Tegen het besluit tot vaststelling van een structuurplan is immers geen bezwaar en beroep mogelijk.

Het werken met vrijstellingen in plaats van met een bestemmingsplan heeft voor de gemeente het voordeel dat de burger van goeden huize moet komen om daar iets tegen te doen. Bij een bestemmingsplan hoef je als burger maar één keer echt in beroep: bij de Raad van State. Bij een vrijstelling moet je eerst bij de rechtbank in beroep en daarna eventueel nog een keer bij de Raad van State voor een hoger beroep. Bij het hoger beroep betaal je dubbel griffiegeld. In het geval van een bestemmingsplan voor het stationsgebied hoef je maar één besluit te bestrijden, in het geval van afzonderlijke vrijstellingen gaat het om een stuk of zes besluiten. Het bestrijden van vrijstellingen vergt al met al veel meer inzet en juridische kennis van de burger dan het bestrijden van een bestemmingsplan.

De voorkeur voor vrijstellingen boven een bestemmingsplan wordt in het geval van het stationsgebied in Utrecht ook ingegeven door het streven van de gemeente de eisen van het Besluit luchtkwaliteit te ontduiken. Bij een bestemmingsplan voor het hele stationsgebied worden de effecten van extra parkeergarages, extra kantoren en het daarmee samenhangende extra autoverkeer in zijn totaliteit beoordeeld en dan is de overschrijding van de grenswaarden van het Besluit luchtkwaliteit aanzienlijk. Als je voor elk bouwproject afzonderlijk een vrijstelling in procedure brengt

en je maakt elk bouwproject maar klein genoeg, dan gaat het bij elke vrijstelling maar om een bescheiden toename van het autoverkeer en is de extra overschrijding niet gauw significant. In het beroep tegen de vrijstelling staat alleen de vrijstelling voor dat ene plangebiedje ter discussie. Het werken met afzonderlijke vrijstellingen in plaats van met een bestemmingsplan is dus ook een strategie waarmee de gemeente onder de regels van het Besluit luchtkwaliteit probeert uit te komen.

De weg van de vrijstellingen wordt door de gemeente overigens ook gebruikt om voldongen feiten te scheppen. Lang voordat het vrijstellingsbesluit en de bouwvergunning er zijn, begint de gemeente met voorbereidende werkzaamheden: bomen worden alvast gekapt, bestaande bebouwing gesloopt, leidingen omgelegd, de grond wordt bouwrijp gemaakt, waar een weg is gepland, wordt alvast een zandbed aangelegd. De bedoeling van deze voorbarige voorbereidingswerkzaamheden is tweeërlei. Ten eerste wordt bij de burger de indruk gewekt dat de plannen onherroepelijk zijn en dat het geen enkele zin heeft om er nog bezwaar tegen te maken. Ten tweede wordt er zo veel mogelijk geld voorbarig uitgegeven en vinden zo veel mogelijk onomkeerbare ingrepen plaats. Tegen de tijd dat er dan inspraak over en bezwaar mogelijk is tegen de vrijstelling/bouwvergunning, wordt er tegen de burger gezegd: “Dat is nu toch ook jammer, we kunnen niet meer terug en dat zou ook heel erg zonde zijn van het geld.” Het door Herzberger ontworpen muziektheater op het Vredenburg wordt grotendeels gesloopt voordat de bouwvergunning voor het nieuwe muziekpaleis in procedure wordt gebracht. Iemand die het dan nog waagt bezwaar te maken tegen het nieuwe muziekpaleis krijgt dan het verwijt dat de stad jaren zonder muziek zit.

Slapende waakhond

In december 2005 besprak de gemeenteraad onder meer de concept-BOO met HC BV. Raadsleden als Halbe Zijlstra (VVD) en Herman Kampers (GroenLinks) stonden erop dat de met HC BV te sluiten BOO Vredenburg afhankelijk zou worden gemaakt van twee andere overeenkomsten (De BOO’s Radboud en Koppen Openbaar Vervoer Terminal, kortweg: Koppen OVT), waar HC BV veel minder belang bij had, maar de gemeente des te meer. Nadat daartoe was besloten, werd de overeenkomst op 3 maart 2006 door de burgemeester getekend, nadat ze op 2 maart nog één

keer in een besloten(!) zitting was voorgelegd aan de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling. De overeenkomst was inmiddels zo omgeschoffeld dat niemand de gelegenheid had om haar te vergelijken met de vier maanden eerder besproken en geamendeerde BOO. Inmiddels stond er echter in dat het college best bij nader inzien mocht afzien van de koppeling met de overeenkomsten Radboud en Koppen OVT, die in december 2005 onder druk van de raad juist in de overeenkomst was opgenomen. Daarvan was niemand op de hoogte, ook de betrokken wethouder niet. Nadat gemeenteraad en college op 12 juli 2007 hadden ontdekt waarvoor ze eigenlijk getekend hadden, stemde de raad er blijmoedig in toe het bestaande muziektheater te slopen, en aldus uitvoering te geven aan de BOO Vredenburg met HC BV, zonder dat de andere overeenkomsten gesloten waren en zonder bouwvergunning voor het nieuwe muziekpaleis.

De stationsplannen in Utrecht illustreren hoezeer de gemeentepolitiek naar het pijpen danst van een paar grote ondernemingen en de ambtelijke dienst. Niemand in Utrecht heeft gevraagd om een nieuw muziekpaleis, een nieuw stadskantoor, een megabioscoop, een casino of een uitbreiding van Hoog Catharijne met 45.000 m^2. Noch de raad noch het college weten precies wat de inhoud is van de overeenkomst met HC BV en de gemeente geeft 1,6 miljard gulden erfpacht weg aan de Jaarbeurs zonder dat de raad dat weet en zonder dat de raad behoefte heeft aan enig onderzoek.

6 Willekeurig handhaven

Als een burger zich niet aan de regels houdt - stiekem een dakkapel plaatst, zonder kapvergunning een boom in zijn tuin omhakt of zijn vuilniszak iets te vroeg op straat zet -, treedt de overheid daar keihard tegen op. Er wordt een flinke bestuurlijke boete opgelegd en zo nodig wordt de illegale situatie op kosten van de burger ongedaan gemaakt: de gemeente breekt de illegale dakkapel op kosten van de overtreder af. Maar hoe zit het als de overheid zélf in strijd handelt met de wet en de regels? Dan zou de overheid dus moeten beslissen om handhavend tegen zichzelf op te treden. En hoe zit het als een heel groot bedrijf de regels aan zijn laars lapt, een bedrijf waar de gemeente vriendschappelijke betrekkingen mee onderhoudt? En hoe zit het als de vaste advocaat van de gemeente, mr. Bernard Tomlow, die al jaren bezig is met een kruistocht tegen burgers die de regels overtreden, illegaal ligplaats inneemt met zijn veel te grote woonark? Precies, dan gebeurt er niets. Regels en wetten waar iedereen zich aan moet houden, zijn er kennelijk alleen voor het gewone volk.

En wat nu als je als burger probeert bezwaar en beroep in te stellen tegen de weigering van de gemeente om handhavend op te treden tegen zichzelf of tegen haar voorname vrienden? Dan stelt de gemeente met haar juristen alles in het werk om niet te hoeven handhaven.

Beginselplicht

Handhaven is voor de gemeente in beginsel verplicht. Er worden in de jurisprudentie maar twee redenen geaccepteerd om van handhaven af te zien. De eerste is dat de illegale situatie op korte termijn kan worden gelegaliseerd door de ontbrekende ontheffing of vergunning alsnog in orde te brengen. De tweede is dat de gevolgen van handhaving niet in verhouding staan tot het belang dat met handhaving wordt beoogd. In de praktijk betekent dat dat de gemeente zichzelf en andere machtige maatschappelijke actoren ontziet. Voor kwetsbare burgers en bedrijven zijn de gevolgen kennelijk niet snel onevenredig en de mogelijkheden om alsnog te legaliseren afwezig. Ook wordt in het geval van de gewone burger altijd aangevoerd dat niet-handhaven tot ongewenste precedentwerking leidt.

Alledaagse voorbeelden

Een alledaags voorbeeld van handhaving is de kwestie Fotozaak V. Heeft verschillende keren in de krant gestaan. Op 24 oktober 2004 werd aan Fotozaak V. een dwangsom opgelegd van 500 euro per dag als hij het bord niet van de stoep zou halen dat passanten naar zijn winkel verwees. Aan de overkant, bij het gemeentelijk Informatiecentrum Stationsgebied, stond precies zo'n bord, maar dat was van de gemeente en niet van Fotozaak V. en dat is natuurlijk een heel verschil. "De omstandigheid dat uw omzet fors terug loopt indien het bord niet wordt geplaatst, bestrijden wij niet. Wij zien hierin echter geen aanleiding om in uw geval van handhaving af te zien." Aldus het argument van Juridische Zaken van de gemeente Utrecht. "Ook de omstandigheid dat het trottoir ter plaatse van uw pand voldoende breed is, en dat het betreffende reclamebord dat u wenst uit te stallen gering van omvang is, achten wij niet dermate bijzonder dat wij in uw geval van handhaving zouden moeten afzien." Kortom: de nadelige gevolgen voor Fotozaak V. zijn ook naar het oordeel van Juridische Zaken onevenredig: het bord staat niet of nauwelijks in de weg en weghalen leidt tot een forse omzetdaling. Niettemin moest het bord weg. De gemeenteraad was van de kwestie op de hoogte en deed, zoals gewoonlijk, niets.

Een ander alledaags voorbeeld is de ex-schipper J.T. Die woonde in een sloep. Hij had last van stemmen, was door de woningcorporatie uit zijn huurwoning gezet en meerdere keren opgenomen geweest. Het wonen in die sloep was de oplossing. Dat vond de behandelend psychiater ook. Jaren ging dat goed. Totdat hij woorden kreeg met havenmeester Jaap de Jong, die daardoor een beetje bang werd voor J.T. Tegen J.T. werd toen gehandhaafd, omdat zijn sloep geen legale ligplaats had en omdat het niet was toegestaan om zonder ontheffing van de havenverordening een vaartuig te bewonen. Het feit dat er vele tientallen recreatievaartuigjes in Utrecht illegaal ligplaats innamen, werd recht gepraat met het argument dat de gemeente juist van plan was om stringent te gaan handhaven en dat J.T. toevallig de eerste was . J.T. moest met zijn sloep de stad uit of anders zou zijn sloep op zijn kosten in een dwanghaven in Noord-Holland opgeslagen en uiteindelijk vernietigd worden. Sinds J.T. daarna uitweek naar een van de buurgemeenten, waar ze hem met rust laten, is er in Utrecht niet meer handhavend opgetreden tegen recreatievaartuigen

die illegaal ligplaats innemen. De kwestie speelde zich ongeveer af in de tijd dat stadsadvocaat Tomlow illegaal ligplaats innam met zijn veel te hoge woonark. Het behoeft geen betoog dat in het geval van de arme ex-schipper J.T. de gevolgen van het handhaven bepaald onevenredig waren, gelet op het belang dat met de handhaving werd beoogd.

Mevrouw B., bejaard en hartpatiënt, kreeg een jaar nadat haar een huurflat was toegewezen in Kanaleneiland, een schrijven van de gemeente waarin haar werd meegedeeld dat de gemeente voornemens was tegen haar te handhaven: ze moest voor 1 maart haar flat ontruimen en de sleutels inleveren. Volgens de huisvestingsverordening moet je binnen enkele dagen na het betrekken van de woning een verhuisbericht sturen naar Burgerzaken. Mevrouw B. werd uitgenodigd binnen veertien dagen haar zienswijze kenbaar te maken naar aanleiding van de voorgenomen handhaving. Mevrouw B. schreef bij wijze van zienswijze dat ze wel degelijk een verhuisbericht had gestuurd, maar dat dat misschien niet aangekomen was. "Uw zienswijze heeft ons geen aanleiding gegeven op ons voornemen terug te komen, u dient de woning dus voor 1 maart leeg op te leveren anders wordt u, eventueel met hulp van de politie, uit de woning verwijderd." Aldus het besluit van de gemeente. Pas toen mevrouw B. naar de rechter stapte om een voorlopige voorziening te vragen, bond de gemeente in. Overigens niet nadat Juridische Zaken had verzucht dat mevrouw B. de gemeente wel erg veel last had bezorgd.

Bezwaarprocedure

Wat kun je als burger doen als je het niet eens bent met een handhavingsbesluit? Of als je het niet eens bent met een besluit om juist niet te handhaven? Dan kun je daar een bezwaarschrift tegen indienen bij het college. Dat brengt ons bij de kwestie van de bezwaarschriftenprocedure. In Utrecht worden per jaar door burgers ruim duizend bezwaarschriften ingediend. Als regel worden die namens het college afgehandeld door de afdeling Juridische Zaken, die gemandateerd is om namens het college of de wethouder het besluit op bezwaar te nemen. Verreweg de meeste bezwaarschriften worden ongegrond verklaard. Daartegen kun je dan vervolgens beroep instellen bij de bestuursrechter.

Afpoeierprocedure
De ervaring is dat Juridische Zaken zich bij de afhandeling van bezwaarschriften opstelt als advocaat van het college. Juridische Zaken probeert namelijk de feiten, de wet en de regels in het voordeel van het college uit te leggen. Dat is wat een goed advocaat ook moet doen, maar dat is niet de manier om met bezwaarschriften om te gaan. Bezwaarschriften moeten juist met een zekere afstand worden beoordeeld. In veel gemeenten wordt daarom een bezwaarschriftencommissie ingeschakeld met externe juristen. In Utrecht niet.

De bezwaarprocedure in Utrecht valt niet anders te omschrijven dan als een afpoeierprocedure: burgers worden tot de acceptatie van een besluit gebracht door ze de gelegenheid te geven tijdens een hoorzitting stoom af te blazen en ze de illusie te geven dat er eerlijk naar hun bezwaar gekeken wordt. Krijgen ze dan nul op het rekest, dan geloven ze het verder wel. Veel burgers zien dus op voorhand af van het indienen van een bezwaarschrift, want het haalt toch niets uit.

Een goede illustratie van zowel het niet tegen zichzelf handhaven van de gemeente als van de afpoeierpraktijk bij de behandeling van bezwaarschriften is de kwestie Europalaan. Als je het relaas goed leest, doemt onweerstaanbaar het beeld op van een criminele organisatie: een organisatie die het oogmerk heeft om wetten en regels te overtreden en bovendien haar (overheids)bevoegdheid misbruikt om bezwaarprocedures daartegen te saboteren.

Europalaan
Sinds 2001 geldt het Besluit luchtkwaliteit. Bouwvergunningen en wijzigingen van een bestemmingsplan moeten worden getoetst aan de normen die sinds 1 januari 2005 gelden (fijnstof). De verbreding van de Europalaan is in strijd met het bestemmingsplan. Zou de gemeente het bestemmingsplan wijzigen of een vrijstelling artikel 19 in procedure brengen, dan zou de Utrechtse Stichting Stop Luchtverontreiniging (SSLU) daar vast en zeker beroep tegen instellen, een beroep dat de Stichting zeker zou winnen. Dus besluit de gemeente de Europalaan illegaal te verbreden. Dat wil dus zeggen: in strijd met het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan staat dat het handelen in strijd met de voorschriften van

het bestemmingsplan strafbaar is. Dat hoef je als burger dus niet te proberen.

Op 23 mei 2005 verzocht de SSLU de gemeente handhavend op te treden tegen de reconstructie van het Europaplein in verband met strijd met het bestemmingsplan. De reconstructie was in volle gang.

Op 17 juni 2005 besliste de gemeente negatief: van strijd met het bestemmingsplan zou geen sprake zijn.

Op 22 juni 2005 werd bezwaar gemaakt tegen de weigering handhavend op te treden. Binnen tien weken behoort er een besluit op bezwaar genomen te worden. Uiterlijk 31 augustus dus. Tegelijk werd een verzoek gedaan aan de rechtbank tot het treffen van een voorlopige voorziening. Dat werd niet in behandeling genomen, omdat Juridische Zaken de rechtbank verzekerde dat er geen onomkeerbare ingrepen plaatsvonden (naderhand bleek dat er ruim zestig bomen zouden worden gekapt).

Op 19 september 2005 werd beroep ingesteld tegen het niet tijdig beslissen op het bezwaar, dat uiterlijk 31 augustus behandeld had moeten zijn. Er waren inmiddels twaalf weken voorbij. Op 23 september verklaarde de verantwoordelijke wethouder dat de reconstructie inderdaad in strijd was met het bestemmingsplan. Je zou verwachten dat nu ook het bezwaarschrift snel afgehandeld zou worden. Dat deed de gemeente echter niet, want als er een besluit op bezwaar is, kun je tegen de inhoud daarvan in beroep en dat wilde de gemeente zo lang mogelijk verhinderen. Tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar kun je ook beroep instellen.

Op 21 oktober 2005 deed de rechtbank uitspraak in het beroep tegen het niet tijdig nemen van het besluit op bezwaar en droeg de gemeente op uiterlijk 11 november 2005 het besluit op bezwaar te nemen. (Het bezwaar had uiterlijk 31 augustus behandeld moeten zijn.)

Op vrijdag 11 november 2005 nam de gemeente het besluit op bezwaar. Het bezwaar werd ongegrond verklaard, hoewel de wethouder inmiddels had erkend dat er strijd was met het bestemmingsplan. De reconstructie/verbreding van de Europalaan was inmiddels voltooid.

Op 17 november 2005 werd door de SSLU beroep ingesteld tegen het besluit op bezwaar.

Op 14 april 2006 werd het beroep behandeld. Op 23 juni 2006 werd het beroep gegrond verklaard: binnen dertien weken moest er een nieuw besluit op bezwaar genomen worden, uiterlijk 26 september 2006 dus.

Op 21 november 2006 was er nog steeds geen nieuw besluit op bezwaar. Tegen het uitblijven van het besluit op bezwaar werd op 3 oktober 2006 beroep ingesteld.

Op 19 maart 2007 deed de rechtbank uitspraak en droeg de gemeente op om binnen vier weken alsnog een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Op 26 april 2007 werd het nieuwe besluit op bezwaar genomen: bezwaar ongegrond (met andere woorden: de gemeente weigerde andermaal om handhavend op te treden).

Op 4 juni 2007 is tegen dit nieuwe besluit beroep ingesteld bij de rechtbank.

Even ter herinnering: op 23 mei 2005 werd om handhavend optreden gevraagd tegen de illegale verbreding van de Europalaan. Door de behandeling van dit verzoek en vooral de bezwaarprocedure te rekken, verschafte de gemeente zichzelf de tijd de illegale verbreding te voltooien. De SSLU heeft zich voorgenomen net zo lang te blijven procederen tot de illegale verbreding door de gemeente ongedaan wordt gemaakt. Dat kan dus nog wel even duren. Het handhavend optreden van de gemeente tegen een burger met een illegale dakkapel heeft bepaald minder voeten in de aarde.

Holland Casino

Holland Casino is een ander goed voorbeeld. Dit keer saboteert de gemeente niet de handhaving tegen zichzelf, maar tegen een bedrijf waarmee de gemeente hartelijke betrekkingen onderhoudt. Holland Casino is zo'n beetje een staatsbedrijf. Het valt onder toezicht van het College Toezicht op de Kansspelen, met als voorzitter de voormalig burgemeester van Utrecht, mevrouw Vos-van Gortel. Het bestuur wordt benoemd door de ministers van Economische Zaken en Justitie. Voorzitter is mr. Boele Staal, de commissaris van de koningin in de provincie Utrecht. Lid Kooyman is een ex-topambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en van Financiën. Erve was loco-gemeentesecretaris in Almere en directeur voorlichting Openbaar Lichaam IJsselmeerpolders. Kortom, uitstekende relaties in het overheidsapparaat.

De milieuvergunning die Holland Casino Utrecht nodig heeft, werd op 5 oktober 2005, na een beroep door het Bewoners Overleg City Project en

de Stichting Stedenbouwkundig Herstel Stationsgebied Utrecht, door de Raad van State vernietigd. Naar aanleiding daarvan werd diezelfde dag om handhavend optreden verzocht. Op de gemeente rust een beginselplicht om te handhaven. Dat wil zeggen dat er aan de illegale situatie een einde gemaakt moet worden als het er niet naar uitziet dat de situatie op korte termijn alsnog kan worden gelegaliseerd. Het verzoek tot handhaving moest binnen acht weken behandeld zijn, dus uiterlijk 30 november 2005. Het werd drie maanden na het verstrijken van die termijn geweigerd: 31 maart 2006. Daar werd bezwaar tegen gemaakt. Voor de behandeling van het bezwaar staat tien weken. Omdat 22 weken later nog steeds geen besluit op bezwaar was genomen, werd op 8 november 2006 beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar. Op 26 maart 2007 werd het besluit op bezwaar genomen. Tussen het besluit niet te handhaven van 31 maart 2006 en het besluit op bezwaar zat op een paar dagen na een vol jaar. Voor een inhoudelijk beroep bij de rechter is een besluit op bezwaar nodig.[16] Nadat de gemeente eerst de termijn voor de behandeling van het handhavingsverzoek met drie maanden had overschreden, verhinderde de gemeente een jaar lang de instelling van een inhoudelijk beroep door alsmaar geen besluit op bezwaar te nemen.

Nadat de milieuvergunning voor Holland Casino door de Raad van State was vernietigd, werd op 5 juli 2006 ook het bestemmingsplan vernietigd, dat speciaal voor Holland Casino was gemaakt, zodat men tot 2010 zou kunnen blijven zitten op de tijdelijke locatie op de Overste den Oudenlaan. Het bestemmingsplan werd om dezelfde reden vernietigd als de milieuvergunning. De bezoekers komen voor 98% met de auto en het aantal bezoekers is zo hoog dat er niet wordt voldaan aan de normen van het Besluit luchtkwaliteit. In de loop van de procedures over de milieuvergunning en het bestemmingsplan had de gemeente in totaal vijf luchtkwaliteitsonderzoeken laten uitvoeren en geen van die onderzoeken kon

[16] Een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar heeft als enig resultaat dat de rechtbank de gemeente een termijn stelt waarbinnen het besluit op bezwaar alsnog genomen moet worden. Tegen de inhoud van een besluit op bezwaar kun je uiteraard alleen beroep instellen als dat besluit op bezwaar er eenmaal is.

de Raad van State ervan overtuigen dat er als gevolg van de vestiging van Holland Casino geen overschrijding zou plaatsvinden van de grenswaarden. Niettemin reageerde de gemeente, toen ook het bestemmingsplan vernietigd was, met het persbericht "Gemeente ziet geen reden voor sluiting van Casino." Er zou een nieuw onderzoek komen. Volgens de gemeente kon Holland Casino best op korte termijn alsnog gelegaliseerd worden en dus werd er niet gehandhaafd.

Met andere woorden: de gemeente probeert het illegale leven van Holland Casino zo lang mogelijk te rekken, door nieuwe procedures op te starten waarvan ze heel goed weet dat ze op niets uitlopen.

Op 7 juli 1999 werd aan Holland Casino een tijdelijke vergunning verleend, voor vijf jaar, om een casino te bouwen op de hoek van de Overste den Oudenlaan en de Admiraal Helfrichlaan. Daarvoor werd gebruik gemaakt van artikel 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Artikel 17 mag alleen toegepast worden als het vaststaat dat het om een tijdelijke bestemming gaat die niet langer dan vijf jaar zal duren. Het is een 'lichte' procedure. Er is geen ruimtelijke onderbouwing voor nodig en geen verklaring van geen bezwaar van de provincie. De artikel-17-procedure mag niet gebruikt worden als het eigenlijk de bedoeling is om de tijdelijke toestand na vijf jaar te continueren. Dat was in 1999 echter wel degelijk de bedoeling. Er werd in de loop van die vijf jaar ook helemaal niet gezocht naar een tijdige definitieve locatie. Met andere woorden: de gemeente maakte misbruik van de artikel-17-procedure om Holland Casino aan een locatie te helpen.

De termijn van vijf jaar liep op 7 juli 2004 af en sindsdien is het casino gevestigd in strijd met het bestemmingsplan. De gemeente is van plan om deze illegale situatie door de vingers te zien tot 2012, in de hoop dat tegen die tijd een alternatieve locatie in het centrum van de stad *wel* als zodanig bestemd kan worden. De periode 7 juli 2004 tot 10 april 2012 , acht jaar, is te lang om te kunnen spreken van legalisering op korte termijn van een illegale situatie. Bovendien is het zeer onzeker dat er in 2012 een definitieve locatie is. De gemeente accepteert dus de illegale situatie tot Sint-Juttemis, nadat zij Holland Casino in 1999, door misbruik van artikel 17, aan een 'tijdelijke' locatie geholpen had. Een gewoon bedrijf hoeft echt niet op zo'n bevoorrechte behandeling te rekenen. Holland Casino is

een half staatsbedrijf met connecties in het overheidsapparaat en staat dus kennelijk boven de wet.

Jaarbeurs

De Koninklijke Jaarbeurs mag zich in Utrecht in een vorstelijke behandeling verheugen. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de deelname in de raad van commissarissen van prominente politici. Ik noem de toenmalige burgemeester Vos - van Gortel (VVD), burgemeester Opstelten (VVD), de commissaris van de koningin in Utrecht Boele Staal (D66), SER-voorzitter Wijffels (CDA), Stekelenburg (PvdA), Ien Dales (PvdA) en Vogelaar (PvdA). Wat prominente socialisten in dit voorname gezelschap doen, valt overigens moeilijk te begrijpen. Werd dit bedoeld met *de lange mars door de instituties*?

Zoals in hoofdstuk 5 (*Vriendjespolitiek in het stationsgebied*) wordt beschreven, betaalt de Jaarbeurs een schijntje voor de grond die zij in erfpacht heeft. In 1981 werd een erfpachtovereenkomst gesloten waarbij de Jaarbeurs tot 2070 jaarlijks niet meer dan 100 gulden hoeft te betalen voor in totaal 77.955 m^2. Grond die, doordat die in het centrum van Utrecht ligt, een vermogen moet opbrengen. In diezelfde tijd (1982) werd een erfpachtovereenkomst gesloten met Holiday Inn voor de som van 101 gulden per m^2. Inmiddels is de grondwaarde in het centrum van de stad flink gestegen en die stijging zal zich tot 2070 natuurlijk voortzetten. Tot 2070 blijft de Jaarbeurs echter gewoon 100 gulden per jaar betalen voor 77.955 m^2. Voor een ander stuk grond, 41.485 m^2, betaalt de Jaarbeurs tot 2019 niet meer dan het symbolische bedrag van één gulden per jaar.

Volgens het bestemmingsplan mag de Jaarbeurs de grond gebruiken voor *jaarbeursdoeleinden*: expositieruimte, ruimte ten behoeve van een trade mart, conferentieruimte en manifestatieruimte. *Detailhandel* is niet toegestaan. Niettemin vinden in de Jaarbeurs regelmatig grootschalige detailhandelsactiviteiten plaats. Bijvoorbeeld de Blokkerdagen, de Factory Outlet Days, de Megabike-verkoopdagen, HCC-dagen (computerverkoop), Kruidvat Familiefestijn, het Boekenfestijn, de Megaplaten- en CD-beurs. Deze discount-achtige detailhandelsactiviteiten zijn uiteraard zeer schadelijk voor de middenstand van Utrecht. De concurrentie die de Jaarbeurs de Utrechtse middenstand aandoet, wordt door de extreem lage

erfpachtsommen door de gemeente Utrecht domweg gesubsidieerd. Zeer oneerlijke concurrentie dus, die plaatsvindt dankzij de steun van de gemeente.

Op 22 september 2005 verzocht de Stichting Stedenbouwkundig Herstel Stationsgebied Utrecht (SSHSU) de gemeente om aan de illegale detailhandel van de Jaarbeurs een einde te maken. Dat werd op 27 februari 2006 geweigerd. Daar werd bezwaar tegen gemaakt en dat bezwaar werd maar niet behandeld. Voor de behandeling van een bezwaar staat tien weken. Op 2 november 2006 werd beroep ingesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar. Op 16 april 2007 droeg de rechtbank de gemeente op alsnog een besluit op bezwaar te nemen, en wel binnen vier weken. Tussen het verzoek en het besluit op bezwaar zitten dus achttien maanden. Ook hier saboteert de gemeente de behandeling van het bezwaar om het beroep zo lang mogelijk uit te stellen.

De gemeente begrijpt heel goed dat detailhandelsactiviteiten op het Jaarbeursterrein in strijd zijn met het bestemmingsplan. Om die detailhandel toch niet te hoeven verbieden, valt de gemeente terug op de Algemene Plaatselijke Verordening, artikel 114. Dat artikel maakt het mogelijk om een vergunning te geven voor grootschalige detailhandel in een gebouw dat daar niet voor bestemd is. Elke keer als de Jaarbeurs een detailhandelsevenement wil laten plaatsvinden, krijgt de Jaarbeurs voor dat evenement een vergunning. Vergunningen worden in Ons Utrecht gepubliceerd, zodat belanghebbenden daar bezwaar tegen kunnen maken. De APV-artikel-114-vergunningen voor de Jaarbeurs worden echter niet in Ons Utrecht gepubliceerd, want zodra dat gebeurt, gaan middenstanders daar bezwaar tegen maken en lopen ze desnoods naar de rechter. De vraag is of dat zo maar mag, een vergunning eenvoudig niet in Ons Utrecht zetten en belanghebbenden zodoende de mogelijkheid ontnemen bezwaar en beroep in te stellen. Artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat “de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.” Niet alleen de aanvrager krijgt bericht, maar belanghebbenden in het algemeen krijgen dat. Indien bekendmaking niet kan geschieden door toezending of uitreiking, geschiedt zij op andere geschikte wijze, zo luidt de wet. Hoe moet je dat

anders doen dan via Ons Utrecht of via de website van de gemeente? Dat weigert de gemeente echter en daarom moet ook daar weer bezwaar en beroep tegen worden ingesteld. Utrecht gaat erg ver in het beschermen van de illegale detailhandel in de Jaarbeurs.

Twee petten

Een interessante en belangrijke vraag is hoe het mogelijk is dat de overheid, die op regelnaleving moet toezien, zelf zo'n grote regelontduiker is en bovendien van haar overheidsmacht misbruik maakt door juridische procedures tegen die regelontduiking te saboteren. De overheid heeft twee petten op. Met de ene pet op is de overheid politieagent, die toeziet op de naleving van regels en iedereen op de bon slingert die zich niet aan de regels houdt. Met de andere pet op is de overheid eigenlijk niets anders dan een projectontwikkelaar die wegen aanlegt en verbreedt, infrastructurele kunstwerken wil realiseren, een nieuw stadskantoor en een prestigieus muziekpaleis wil bouwen en zich in die ambities gedwarsboomd ziet door burgers en door wetten en regels die zij het liefst wil ontduiken. De gemeente is dus tegelijk de instantie die in de gaten moet houden én degene die hoognodig in de gaten gehouden moet worden. De Jaarbeurs, Holland Casino, Hoog Catharijne BV (HC BV) staan in een dubbele relatie tot de gemeente. Met de pet van de politieagent op moet de gemeente toezicht houden op de regelnaleving door de Jaarbeurs, Holland Casino en HC BV, met de andere pet op zint de gemeente samen met de Jaarbeurs, Holland Casino en HC BV op trucjes om de regels te ontduiken. Er staan grote belangen op het spel. De gemeente heeft met de 'partners' een samenwerkingsovereenkomst gesloten om samen het stationsgebied voor 3,4 miljard euro te verbouwen.

Doordat de overheid steeds meer zelf als een bedrijf, een projectontwikkelaar aan het maatschappelijk gebeuren deelneemt, ontstaat steeds meer de verleiding om overheidsmacht op een partijdige manier aan te wenden, namelijk om je eigen zin door te drukken. Macht schept de mogelijkheid tot willekeur en machtsmisbruik, en heb je daar dan bovendien een duidelijk belang bij, dan wordt regelontduiking en machtsbederf een heel reëel risico. Als er dan bovendien geen effectieve controle is, dan bind je de kat wel erg op het spek. En van effectieve controle is in de verste verte geen sprake. De gemeenteraad is goed geïnformeerd over de illegale ver-

breding van de Europalaan, over het niet handhaven tegen Holland Casino en de Jaarbeurs, over de excessief lage erfpachtsommen van de Jaarbeurs, maar onderneemt niets. Er worden niet eens verontruste vragen gesteld. Politici weten dat besturen nu eenmaal niet gaat zonder regelovertreding en een beetje machtsmisbruik.

7 Voorbarig kappen

In dit hoofdstuk laat ik zien hoe de gemeente Utrecht eerst op alle mogelijke manieren de hand licht met de kapverordening, om die uiteindelijk te willen afschaffen, als actieve burgers zich bij de rechter met succes op die verordening beroepen. Zonder kapverordening is er voor de kap van bomen geen vergunning meer nodig en kan de gemeente naar hartelust bomen kappen die aan nieuwe wegen en gebouwen in de weg staan. En daar kan de burger dan niets meer tegen ondernemen.

In de kapverordening, die in Utrecht deel uitmaakt van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), staat dat je voor het kappen van een boom een vergunning nodig hebt. Ook als de boom in je eigen tuin staat, heb je die vergunning nodig. Meestal geldt het verbod om zomaar een boom te kappen alleen voor bomen die een doorsnede hebben van minstens 15 cm. De natuur wordt terecht beschouwd als iets wat van ons allemaal is en daar hoort de natuur in een particuliere tuin bij. Iemand die een huis koopt met een tuin waar monumentale of beeldbepalende eiken of kastanjes in staan, kan die bomen niet zomaar kappen om een zwembadje aan te leggen. Buren of wandelaars die van het uitzicht op die particuliere bomen genieten, zouden daar terecht en met succes bezwaar tegen kunnen maken. De publieke ruimte is van ons allemaal en die publieke ruimte wordt mede gevormd door het zicht op particuliere gebouwen en tuinen.

Om te beoordelen of de aanvrager de kapvergunning krijgt, moet de gemeente volgens de kapverordening een afweging maken tussen de waarde van de bomen en het belang van de aanvrager. Om de waarde van de boom vast te stellen, moet de gemeente criteria hanteren: de monumentale waarde, beeldbepalende waarde, de waarde van stadsschoon, de recreatieve betekenis, de natuurwaarde. Als het om vijf grote, volgroeide esdoorns gaat die de eigenaar wil weghalen omdat de wortels ervan zijn tuinmuur ontzetten, is er weinig kans dat hij vergunning krijgt. Dat geval deed zich voor in de tuin van Mariaplaats 14 te Utrecht. De eigenaar kreeg van de gemeente de vergunning, maar buren stapten naar de bestuursrechter en die stak er een stokje voor. Vanaf de straat waren de es-

doorns goed te zien, zodat ze belangrijk waren voor het openbare stadsschoon. Het feit dat de eigenaar af en toe iets moest doen aan de muur die door de boomwortels werd ontzet, werd beschouwd als iets waarvoor je nu eenmaal geen grote volgroeide bomen kapt. Een mooi voorbeeld van een afweging dus.

De kapverordening lijkt oorspronkelijk te zijn gemaakt om het kappen van bomen door burgers in hun eigen tuin aan voorschriften te binden. Steeds vaker komt het echter voor dat de gemeente zelf de aanvrager van de kapvergunning is. Bijvoorbeeld omdat er ergens een nieuwe weg moet worden aangelegd of een stuk grond bouwrijp moet worden gemaakt. In dat geval moet de gemeente een aanvraag van zichzelf beoordelen en wordt zij zodoende aanvrager en beoordelaar tegelijk. Als aanvrager heeft de gemeente dan een belang, zodat er geen onbevooroordeelde beoordeling meer plaatsvindt. Op dat moment ontstaan problemen, want het is natuurlijk onjuist als de gemeente zichzelf een voorkeursbehandeling zou geven. Een rechtsstaat gaat uit van het principe ‘gelijke monniken, gelijke kappen’.

Technocraten

Als de gemeente zelf een aanvraag doet om bomen te mogen kappen, is dat in de regel omdat zij een weg of een bouwwerk wil aanleggen. En als er aan de gemeentelijke tekentafel bedacht wordt dat er een weg moet komen, dan staat die daarmee in de praktijk eigenlijk al meteen vast. Burgers mogen dan nog wel ‘inspreken’ en de gemeenteraad wordt nog even gehoord, maar dat is allemaal voor de vorm. De ingenieurs van de Dienst Stadsontwikkeling of van het gemeentelijk Ingenieursbureau Utrecht (IBU) zijn in feite degenen die beslissen.[17] Als die ingenieurs bedenken dat er een weg, een ‘fly-over’ of een nieuw verkeersplein moet worden aangelegd, dan is daarmee in feite het vonnis geveld over de bomen die daaraan in de weg staan. Er wordt vlug een kapvergunning aangevraagd en gegeven en weg zijn de bomen. Dat er dan nog niets over die weg of die fly-over is besloten, maakt de ingenieurs niet uit. Zij gaan er namelijk van uit, en dat is precies de kern van het probleem, dat die weg er ge-

---

[17] Ambtenaren vormen de ‘vierde macht’ en die maakt bij de overheid de dienst uit. Ik kom daar in hoofdstuk 10 (*Yes, Minister*) op terug.

woon komt zodra zij hebben bedacht dat dat moet. En dan zijn die bomen alvast maar opgeruimd. Ingenieurs en hoge ambtenaren denken dat zij als enigen verstand hebben van wat er in de stad aangelegd, afgebroken en gebouwd moet worden en dat burgers en politici zich daar zo min mogelijk mee moeten bemoeien.

Voorbarig kappen

Meestal is er voor de aanleg van een weg of een bouwwerk niet alleen een bouwvergunning nodig, maar ook een *vrijstelling*.[18] In veel gevallen mag de gemeente zichzelf die vrijstelling pas geven als de provincie een *verklaring van geen bezwaar* heeft afgegeven. En, net als bij de bouwvergunning, als er inspraak is geweest. Dat kost allemaal veel tijd, terwijl de gemeentelijke plannenmakers aan de gang willen. Omdat voor hen de uitkomst van de procedures vaststaat, hebben ze geen zin om daarop te wachten. Dus gaan ze alvast aan de gang met bomen kappen, leidingen omleggen en zandlichamen storten. De vaste praktijk in Utrecht is dus om bomen te kappen als de bouwvergunning en de vrijstelling nog niet definitief zijn en vaak zelfs nog niet eens zijn aangevraagd.

Tegen deze ondemocratische gang van zaken rees veel verzet bij de bouw van de Lucas Bolwerkgarage. Daar wilde de gemeente alvast monumentale bomen kappen, terwijl tegen de bouwvergunning voor de ondergrondse parkeergarage nog beroep openstond. Ook de 192 bomen bij het 24 Oktoberplein moesten alvast gekapt worden, terwijl de bouwvergunning en de vrijstelling voor de fly-over nog niet eens waren verleend. Zo ook de bomen aan de Overste den Oudenlaan die moesten wijken voor de nieuwe aansluiting op de Weg der Verenigde Naties, de bomen op de Croeselaan die moesten wijken voor de nieuwbouw van de Rabobank en de bomen aan de Reactorweg die moesten wijken voor de Nieuwe Ontsluiting Utrecht West 2 (NOUW2). In al die gevallen was er noch van een definitieve bouwvergunning noch van een verleende vrijstelling sprake.

Scheppen van voldongen feiten

Het voorbarig kappen heeft drie bezwaren. In de eerste plaats is het een klap in het gezicht van insprekers en de gemeenteraad, die door het amb-

[18] Een vrijstelling is nodig als de bouw in strijd is met het bestemmingsplan.

tenarendom voor voldongen feiten worden geplaatst. De gemeenteraad is daaraan gewend en schijnt het niet erg te vinden om voor spek en bonen mee te doen. Burgers, echter, die de moeite nemen om in te spreken, ergeren zich wild. Krijgen ze een folder in de bus met "Uw mening telt, kom inspreken!", blijkt dat al hun zienswijzen en bezwaren opzij worden geschoven omdat het bouwplan, de weg of de fly-over al lang vaststaan. Bouwvergunning of niet, de bomen moeten weg om aan het bouwrijp maken van de grond te kunnen beginnen. "Anders krijgen we schadeclaims van Cório," heet het dan, of: "De gemeente heeft met Rijkswaterstaat de afspraak dat die weg eind 2007 klaar is."

Een tweede bezwaar is dat die bomen misschien voor niets worden gekapt. In theorie is het denkbaar dat de provincie weigert een verklaring van geen bezwaar te geven en dan mag de vrijstelling en dus de bouwvergunning niet verleend worden. Ook zijn er actiegroepen en burgers die bezwaar en beroep kunnen instellen en niet zelden gelijk krijgen bij de rechter. Wordt de bouwvergunning voor die weg vernietigd, dan zijn de bomen al gekapt en zijn er bovendien enorme voorbereidingskosten gemaakt. De voorbereiding van de Lucas Bolwerkgarage, die uiteindelijk niet doorging, kostte zo'n 7 miljoen euro. Het spaart dus bomen en belastinggeld om netjes te wachten tot de vergunningen rond zijn, zoals wij dat ook van een nette burger verwachten.

Een derde bezwaar, het meest ernstige, is dat het voorbarig kappen van bomen gewoon een manier is waarop de gemeente een bouwplan doordrukt. Immers, als die 22 mooie bomen eenmaal gekapt zijn, is er voor veel mensen geen reden meer om zich nog tegen de bouw van de ondergrondse parkeergarage te verzetten. En als die 192 bomen eenmaal omliggen, zullen veel mensen hun verzet tegen de fly-over over het 24 Oktoberplein opgeven. Het voorbarig kappen van bomen is dus vaak een tactiek om het verzet van burgers te breken en voldongen feiten te scheppen. "De bomen zijn nu toch al weg en het geld is nu toch al uitgegeven. Als we nu van die weg afzien, is dat allemaal voor niets geweest!"

Het voorbarig kappen van bomen is dus niet alleen een kwestie van ongeduld, het is vooral een manier van doordouwen. Hoe eerder die bomen omliggen, hoe groter de kans dat die weg of dat bouwplan door de besluitvorming kan worden geloodst. Je zou natuurlijk het besluit om bo-

men te kappen tegelijk met de bouwvergunning en de vrijstelling in procedure kunnen brengen. Of je zou standaard aan de kapvergunning het voorschrift kunnen verbinden dat er pas gekapt mag worden als de bouwvergunning/vrijstelling definitief is. Helaas voelen de ambtenaren daar niets voor. Dat schiet niet op én ze kunnen de boel op die manier niet meer voor het blok zetten. Vandaar de voorbarige kapvergunning. En vandaar dat de gemeente zichzelf die kapvergunning vrijwel automatisch verleent, zonder ergens naar te kijken.

Geen onderzoek

Als de gemeente Utrecht een weg of een bouwwerk wil aanleggen waarvoor bomen moeten wijken, dan staat er in de kapvergunning steevast dat "er geen waarden in het geding zijn als bedoeld in de verordening". In de kapvergunning voor de 192 bomen bij het 24 Oktoberplein, die voor de fly-over zouden moeten wijken, stond: "Volgens het door de Vakgroep Groen van de afdeling Uitvoering van de Dienst Stadsbeheer zijn deze waarden hier niet in het geding." Ga je dan op het stadhuis het dossier bij de verleende kapvergunning inzien, dan blijkt dat er uit een inventarisatie is gebleken dat er maar liefst vijf monumentale bomen bij zitten. I.F. Stone schreef het al: *All governments lie*.[19] De leugen is volkomen geaccepteerd in de politiek en in het bestuur. Omwonenden, die gelukkig op tijd bezwaar maakten en ermee naar de rechter liepen, kregen gelijk. De kapvergunning werd door de rechtbank geschorst. De rechter vond dat de gemeente eerst de bouwvergunning en vrijstelling voor elkaar moest hebben.

Toen de Utrechtse Bomenstichting de kapvergunning Hyperonenweg op het stadhuis ging bekijken, bleek dat het om vijftig knotwilgen ging die niet op de Hyperonenweg stonden, maar een kilometer verderop langs de A2. Aangezien de bomenexperts die de aanvraag moesten beoordelen zich kennelijk niet eens hadden afgevraagd waar die bomen stonden, was er dus ook geen onderzoek naar de waarde van die bomen gedaan. De bomenexperts schreven in de velvergunning over de bomen die zij niet hadden onderzocht en waarvan zij zelfs de juiste locatie niet wisten: "De

---

[19] Als journalistieke grondhouding adviseerde hij ervan uit te gaan dat de overheid liegt tot het tegendeel bewezen is.

velvergunning is verleend, omdat er geen belangen die genoemd zijn in de Algemene Plaatselijke Verordening in het geding zijn'. Zo gaat dat dus als de gemeente Utrecht haar eigen aanvraag moet beoordelen. Bezwaar maken haalde niets uit en ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht begreep niet waarom de gemeente zichzelf geen kapvergunning mag geven zonder iets van die bomen af te weten.

Bij de Raad van State betoogde de gemeente dat er geen onderzoek was gedaan omdat die bomen toch waardeloos waren. De Raad van State trapte daar niet in en vernietigde de kapvergunning wegens het ontbreken van onderzoek. Volgens de Algemene wet bestuursrecht art. 3.2. moet een besluit met zorg worden voorbereid en daartoe moet "het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaren."

Stiekem kappen

Als de Raad van State een besluit vernietigt, kan de gemeente het besluit opnieuw nemen. Het besluit over de kapvergunning voor die vijftig knotwilgen werd door de gemeente dus opnieuw genomen. Nu mét onderzoek naar de waarde van die bomen. En opnieuw voerde de gemeente bij de rechtbank aan dat het onverantwoord was om nog langer met kappen te wachten. Weliswaar was er nog steeds geen bouwvergunning/vrijstelling voor de NOUW2 en was er zelfs nog steeds geen verklaring van geen bezwaar bij de provincie aangevraagd, maar aan Rijkswaterstaat zou zijn beloofd dat de weg er eind 2007 zou liggen. Duidelijk was dat ook dit keer de Utrechtse rechtbank in het voordeel van de gemeente zou beslissen. Maar om niet weer bij de Raad van State te hoeven verliezen, hakte de gemeente de bomen om, twee dagen voordat de rechtbank haar uitspraak en de motivering daarvan per post bij de appellanten bezorgde en hoger beroep zou kunnen worden ingesteld. Hoe meer je de overheid met legale middelen bestrijdt, hoe meer de overheid haar toevlucht neemt tot de illegaliteit. Inmiddels is de vrijstelling voor de NOUW2 voorlopig van de baan, omdat het ook voor de gemeente duidelijk is geworden dat de aanleg in strijd is met het Besluit luchtkwaliteit. De vijftig knotwilgen zijn dus voor niets gekapt en ook de kosten voor de voorbereiding (het aanbrengen van een zandlichaam) zijn voor niets gemaakt.

Kapvergunning afschaffen

Omdat burgers en actiegroepen telkens naar de rechter lopen, besloot GroenLinks(!)-wethouder Giesberts de kapverordening uit de APV te halen en gewoon af te schaffen. Een radicale maatregel om van de juridische tegenwerking door actieve burgers verlost te zijn. Meedenkende burgers, dat zorgt maar voor zand in de machine. Is er geen kapverordening meer, dan is er voor het kappen van bomen dus ook geen vergunning meer nodig. En als er geen vergunning nodig is om te kappen, kan niemand het kappen van bomen beletten. Voor het instellen van bezwaar en beroep moet er een 'voor beroep vatbaar besluit' zijn. Als de kapvergunning niet meer nodig is, is er dus ook geen besluit meer waarmee je naar de rechter kunt lopen. Circa 90.000 bomen in Utrecht zijn dan vogelvrij.

Gemeenteraad controleert niet

Het gedoe over het voorbarig kappen is een goede aanleiding om kritische noten te kraken over het niet-functioneren van de gemeenteraad. De gemeenteraad behoort niet alleen de grote lijnen van het beleid te bepalen, maar ook te fungeren als waakhond. De gemeenteraad moet het college en de ambtelijke dienst controleren. En daar komt bitter weinig van terecht. Het gedoe met het voorbarig kappen van bomen is daar een tragisch voorbeeld van.

Op 8 december 2005 dienden in Utrecht vijf raadsleden een motie in, de *Motie kappen met te vroeg kappen*.[20] De motie werd mede ingediend door Robert Giesberts van GroenLinks, inmiddels de wethouder die van plan was om de kapverordening af te schaffen. De strekking van die motie was dat het afgelopen moest zijn met het kappen als dat gebeurde in verband met bouwprojecten en wegenaanleg en de benodigde vergunningen daarvoor nog niet onherroepelijk waren. *Onherroepelijk* houdt in dat er niet tijdig beroep tegen is ingesteld of dat het beroep door de rechtbank is verworpen. De motie werd verworpen.

---

[20] P. Jansen (SP), A. van Rooij (D66), R. Vriezen (B&G), W. Rietkerk (CU) en R. Giesberts (GL).

Op 27 april 2006 werd er weer een motie ingediend, de *Motie kappen met te vroeg kappen II.* Dat was nadat de aanleg van de ondergrondse parkeergarage op het Lucas Bolwerk niet was doorgegaan, waarvoor bijna 22 mooie bomen voor niets gekapt waren. Omdat de gemeenteraad daardoor inzag dat het risico heel reëel is dat bomen voor niets worden gekapt, werd de motie dit keer wel aangenomen, zij het in afgezwakte vorm, de *Motie kappen met te vroeg kappen III*. Op voorstel van de PvdA werd ervan gemaakt dat er voor het bouwproject of de weg een bruikbare vergunning moest zijn. *Bruikbaar* betekent: als er bezwaar tegen de vergunning is gemaakt en de rechtbank geweigerd heeft om bij wijze van voorlopige voorziening de vergunning te schorsen. GroenLinks stemde ook dit keer voor de motie.

Op 7 september 2006 schreef het college een brief aan de gemeenteraad waarin stond dat het college *Motie III* overneemt en uitvoert. Maar als je de toelichting leest, blijkt het tegendeel. Kennelijk hadden de Dienst Stadsontwikkeling en het IBU er een stokje voor gestoken. Het college schrijft dat er in “voorstellen en documenten” “een bomenparagraaf wordt opgenomen, waarin aangegeven wordt met welke fasering de uitvoering ter hand wordt genomen en welke gevolgen dat heeft voor de bomen in relatie tot de vergunningen en procedures. Dan zal gemotiveerd blijken of (en waarom) voorbereidingshandelingen parallel aan vergunningstrajecten moeten worden uitgevoerd.” De lezer begrijpt dat deze formulering niets van *Motie III* overlaat. Alleen al dat er sprake is voorbereidingshandelingen die parallel aan vergunningstrajecten moeten worden uitgevoerd, maakt duidelijk dat het college met de aanleg van een weg nog steeds niet wil wachten tot de vergunning er is. Het kappen van de bomen hoort bij die voorbereidingshandelingen. De gemeenteraad was reuze tevreden, want in de aanhef van de brief stond immers dat het college de motie zou uitvoeren.

Terwijl het GroenLinks-*raadslid* Robert Giesberts zelf een motie *Kappen met te vroeg kappen* indiende en ondersteunde, is er door *wethouder* Giesberts nadien een groot aantal kapvergunningen afgegeven in situaties waarin er nog helemaal geen vergunningen waren. Ook dat wijst erop dat de omzichtig geformuleerde brief van het college helemaal de bedoeling niet had om *Motie III* uit te voeren. Zonder dat er ook maar een begin

was gemaakt met de procedure voor de bouwvergunning voor het kruispunt Overste den Oudenlaan met de Weg der Verenigde Naties, wilde de groene wethouder de bomen al weg hebben. Idem met de knotwilgen langs de NOUW2, de bomen bij de Rabo-nieuwbouw, de bomen bij de Kruisvaart en de bomen bij het Vredenburg, het Kromhoutterrein en de Uithof. Het afgeven van voorbarige kapvergunningen ging onverdroten door en tot overmaat van ramp stelde de groene wethouder dus voor om de kapverordening maar af te schaffen, waarin hij onmiddellijk werd bijgevallen door de fractie van GroenLinks in de gemeenteraad. Voor de overige fracties in de gemeenteraad ging het afschaffen van de verordening gelukkig te ver. Het voorbarig kappen van bomen gaat onverdroten door. Eerst wordt de GroenLinks-wethouder ingepakt en vervolgens vergeet de gemeenteraad een motie tegen het voorbarig kappen te hebben aangenomen. Is het dan gek dat de ambtelijke dienst geen greintje respect heeft voor het college van burgemeester en wethouders en voor de gemeenteraad?

8 Luchtkwaliteitsbeleid

De sjoemelende overheid

Nergens komt het conflict zo duidelijk tot uitdrukking tussen het algemeen belang dat de overheid heeft te behartigen aan de ene kant en de economische belangen die zij feitelijk behartigt aan de andere als in het dossier luchtkwaliteit. En nergens blijkt zo duidelijk dat de overheid op alle manieren de wet en de regels probeert te ontduiken als er grote economische belangen in het geding zijn. Ik heb het over het Besluit luchtkwaliteit, dat een implementatie is van de Europese Richtlijn 1999/30.

Het mag wel eens gezegd worden hoe belangrijk de Europese Unie is voor de gezondheid van de Nederlander. Als je ziet hoe de overheid in Nederland van hoog tot laag alle zeilen bijzet om onder de Europese luchtkwaliteitsregelgeving uit te komen, dan kun je alleen maar tot de conclusie komen dat er zonder de EU in Nederland niets van de luchtkwaliteit terecht zou komen.

Grenswaarden

Op grond van de Europese Richtlijn 30 uit 1999 moeten de lidstaten van de EU ervoor zorgen dat per 1 januari 2005 niet meer fijnstof (PM10) in de lucht zit dan 40 microgram/m^3. PM is een afkorting van 'particulate matter'.[21] Die 40 µg/m^3 is een jaargemiddelde. Het kan voorkomen dat er etmalen zijn waarop die 40 µg/m^3 wordt overschreden, maar daar moeten dan etmalen tegenover staan waarbij de concentratie fijnstof onder de 40 µg/m^3 blijft. Er mogen echter niet meer dan 35 etmalen per jaar zijn waarbij de norm van 50 µg/m^3 wordt overschreden. Er gelden dus met betrekking tot fijnstof twee grenswaarden: de jaargemiddelde grenswaarde (jm) en de etmaalgemiddelde grenswaarde. Die grenswaarden voor fijnstof moesten op 1 januari 2005 gerealiseerd zijn. Daarna zou de grenswaarde van 40 µg/m^3 verder worden aangescherpt tot 20 µg/m^3. Bovendien zou er ook een grenswaarde worden ingevoerd voor het nog fijnere

[21] Partikels zijn deeltjes.

fijnstof, PM2,5, dat nog gevaarlijker is voor de gezondheid, omdat het diep in de longen en het slijmvlies van de luchtwegen binnendringt.

Fijnstof wordt met name in de lucht gebracht door uitlaatgassen van dieselmotoren. Door verbetering van dieselmotoren wordt de uitstoot van PM10 teruggedrongen, maar vermoedelijk neemt daardoor de uitstoot van PM2,5 juist toe. Lidstaten mogen best strengere eisen stellen dan de EU, maar Nederland doet dat dus niet. Dat is een politieke keuze vóór het auto- en vrachtkeer en tégen de gezondheid. Enkele duizenden mensen per jaar sterven daardoor een paar jaar te vroeg. En verder leidt het tot luchtwegaandoeningen en hart- en vaatziekten.

Naast de grenswaarde voor fijnstof is er een grenswaarde voor NO_2, stikstofdioxide. Die NO_2-grenswaarde, 40 $\mu g/m^3$ (jm), moet op 1 januari 2010 bereikt zijn. NO_2 wordt, net als PM10, voornamelijk door het auto- en vrachtverkeer in de lucht gebracht. Door gas- en benzinemotoren net zo goed als door dieselmotoren. Ook cv-ketels brengen NO_2 in de lucht. Energiebesparing snijdt dus aan twee kanten. We kunnen door besparing langer met fossiele brandstoffen toe en de lucht wordt minder vervuild en dat komt de gezondheid ten goede. Ook NO_2 leidt tot schade aan luchtwegen en longen, en tot allergische en astmatische aandoeningen. NO_2 draagt met name bij warm weer bij tot de vorming van het giftige ozon.

Besluit luchtkwaliteit

De Europese Richtlijn 1999/30 is in 2001 geïmplementeerd, dat wil zeggen omgezet in het Besluit luchtkwaliteit (Blk). Volgens het Blk moeten overheden (rijk, provincies en gemeenten) "bij het nemen van besluiten de grenswaarden in acht nemen." Voor de gemeente betekent dat dat bestemmingsplannen, vrijstellingen,[22] bouw- en milieuvergunningen alleen maar mogen worden vastgesteld als blijkt dat zij niet in de weg staan aan het halen van de grenswaarden van het Besluit luchtkwaliteit. Omdat de

[22] Is de aanleg van een weg of een bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan, dan kan op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening *vrijstelling* worden verleend. In veel gevallen is daar een *verklaring van geen bezwaar* voor nodig van de provincie. De provincie heeft dus, net als bij de vaststelling van bestemmingsplannen, een toezichthoudende rol.

Europese Richtlijn 1999/30 al in 1999 werd vastgesteld en het Blk in 2001, hadden gemeenten dus ruimschoots de tijd om maatregelen te nemen: de fysieke verkeersruimte voor auto’s beperken (bijvoorbeeld rijstroken vervangen door busbanen), parkeertarieven verhogen, het aantal parkeerplaatsen beperken, openbaar vervoer en langzaam verkeer bevorderen, het eigen wagenpark (dienstauto’s, vuilniswagens) van fijnstoffilters voorzien, autobussen met lpg-motoren toerusten of van filters voorzien, vervuilende vracht- en bestelwagens de toegang tot de stad ontzeggen.

Toen eind 2004 de Raad van State voor het eerst bouwplannen afkeurde waartegen burgers en actiegroepen beroep hadden ingesteld, brak paniek uit bij de overheid. Gemeenten bleken sinds de invoering van het Blk niets te hebben gedaan om de luchtvervuiling terug te dringen, zodat de meeste bestemmingsplannen, vrijstellingen en vergunningen in de Randstad tot overschrijding van de grenswaarden voor fijnstof zouden leiden. Zouden actieve burgers tijdig beroep instellen,[23] dan zou dat ertoe leiden dat met name in de grote steden geen bouwplan, vrijstelling of bestemmingsplan de eindstreep nog zou halen. Dat deden actieve burgers ook, want als de overheid onze gezondheid niet beschermt, dan moeten we dat als burgers zelf doen. De nationale bouwwereld en bestuurders van de grote steden klaagden alleen maar dat Nederland ‘op slot’ dreigde te gaan door de Europese bedilzucht, dat steden onbereikbaar zouden worden en dat economische activiteiten tot stilstand zouden komen. Europa zou Nederland dus zo’n beetje doen terugvallen in het stenen tijdperk.

Overheid saboteert regelgeving

De Nederlandse politiek doet het graag voorkomen alsof ons land internationaal voorop loopt, een gidsland is, waar andere westerse landen een voorbeeld aan kunnen nemen. Waar het de uitvoering betreft van het luchtkwaliteitsbeleid dat in de EU in 1999 afgesproken werd, is dat echter beslist niet het geval. Vanaf het moment dat de gevolgen duidelijk werden van de invoering van de regelgeving, na de eerste uitspraken van de Raad van State begin 2005, werden door de overheid alle zeilen bijgezet om de regelgeving te versoepelen en te ontduiken. Het Besluit luchtkwa-

[23] Natuurlijk zouden de toezichthoudende provincies die plannen al moeten tegenhouden, maar provincies en gemeenten zijn twee handen op één buik.

liteit 2001 werd vervangen door een nieuw besluit 2005. Volgens dat besluit mocht van de concentratie fijnstof het zeezout in de lucht afgetrokken worden en ging het niet meer om overschrijding, maar om *extra* overschrijding van de grenswaarden: als een bouwproject in de directe omgeving daarvan tot een verslechtering leidde, dan was dat acceptabel als daar indirect een verbetering elders tegenover stond. Per saldo mocht de luchtverontreiniging niet erger worden. De vraag is waardoor die versoepeling werd ingegeven.

In de eerste plaats heeft men zich vanaf de invoering van de regelgeving in 2001, die het realiseren van grenswaarden inhield in 2005 en 2010, niet beziggehouden met de consequenties daarvan. Men ging rustig door met het maken van plannen die noodzakelijk tot overschrijding zouden leiden. En als zulke plannen er eenmaal zijn, is het natuurlijk moeilijk om het roer om te gooien.

De plannenmakerij in een stad als Utrecht moet je vergelijken met een oceaanstomer, waarvan de koers niet makkelijk om te gooien is. De belangrijkste reden daarvoor is dat er met al die plannen gigantische belangen gemoeid zijn. Je moet daarbij niet alleen denken aan de belangen van wegenbouwers en grote projectontwikkelaars, die miljarden mislopen, maar ook aan de ambtelijke dienst zelf. Als de gemeente zou besluiten om met het oog op de luchtkwaliteit nu maar af te zien van de fly-over bij het 24 Oktoberplein, van de ondertunneling van het Westplein, de aanleg van de NOUW2, de reconstructie van het Majellakruispunt, de verbreding en de overkapping van de A2, de uitvoering van de stationsgebiedplannen,[24] die heel veel extra autoverkeer aantrekken, dan zijn ontslagen op grote schaal bij de Dienst Stadsontwikkeling en het Ingenieursbureau Utrecht (IBU) onvermijdelijk en lopen er heel veel ambtelijke loopbanen in de soep. Dat verklaart het verzet bij zowel de bouwwereld als de ambtelijke dienst tegen de uitvoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001.[25]

---

[24] Tel daarbij op de plannen tot 'herstructurering' van de naoorlogse woonwijken!

[25] Regeren is vooruitzien. In 1996 werd in de EU de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit vastgesteld, die in de Richtlijn 1999/30 is uitgewerkt. Utrecht heeft een flinke afdeling Milieu en Duurzaamheid, die daar heel goed van op de hoogte was. Als men zich in 1996 had afgevraagd wat de gevolgen zouden zijn van deze regelgeving, dan zouden veel plannen niet gemaakt dan wel tijdig bijgesteld zijn. Een

Het Blk 2005 kwam dus met twee versoepelingen. In eerste plaats mocht op de concentratie fijnstof in mindering worden gebracht de fijne korreltjes zeezout die in de lucht voorkomen. Langs de kust zit meer zeezout in de lucht dan in Venlo of Maastricht. Vooral voor steden als Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht leverde de 'zeezoutcorrectie' een aanzienlijke versoepeling op. In Utrecht komt dat neer op een verlaging van 5 $\mu g/m^3$. De grenswaarde is 40 $\mu g/m^3$, dus dat scheelt een hoop. Veel bouwprojecten mogen nu weer doorgaan. In de praktijk is de grenswaarde voor PM10, die in 2005 gerealiseerd moest zijn, niet meer het grootste obstakel. Het grootste obstakel is de grenswaarde voor NO_2 geworden, die in 2010 gehaald moet worden. De gevolgen van de versoepeling voor de gezondheid zijn uiteraard zeer negatief. Zeezout is nauwelijks giftig.[26] Door het relatief onschadelijke zeezout van een jaargemiddelde concentratie van bijvoorbeeld 42 $\mu g/m^3$ af te trekken, kom je in Utrecht op 37 $\mu g/m^3$. Daardoor kunnen er 3 $\mu g/m^3$ roetdeeltjes bij vóórdat je aan de grenswaarde komt en die extra weg niet meer mag worden aangelegd. Met andere woorden: door het zeezout eruit te halen, is de toegelaten 40 $\mu g/m^3$ extra giftig geworden. Nederland is een hypocriet gidsland, waar uiteindelijk niet de gezondheid van de bevolking telt, maar de financiële belangen van de wegenbouwers.

De tweede versoepeling betrof, zoals gezegd, de 'saldering': als door een verslechtering (een extra overschrijding van de grenswaarde) op de ene plaats een verbetering wordt bereikt op een andere plaats, dan is die extra overschrijding toegestaan, mits de luchtkwaliteit er per saldo niet op achteruitgaat.

> De verbreding/overkapping van de A2 in Utrecht is een aardig voorbeeld. Momenteel zijn er 6 rijstroken, in- en uitvoegstroken en vluchtstroken niet meegerekend. Dat moeten er 10 worden en die worden overkapt. Parallel aan die verbrede A2 komt een stadsweg van 4 rijstroken, die Utrecht met Leidsche Rijn verbindt. Het bestemmingsplan Hooggelegen-Oudenrijn voorziet aldus in een uit-

---

vraag die tot nadenken stemt, is: waarom blijkt een overheid van een grote stad niet in staat tot vooruitzien?

[26] Korreltjes zeezout kunnen oneffenheden vertonen, waardoor zich aan het zeezout giftige stoffen kunnen hechten.

breiding van 6 naar 14 rijstroken. Door de A2 over een lengte van 1600 meter te overkappen, verbetert langs die overkapping de luchtkwaliteit. Die uitlaatgassen verdwijnen natuurlijk niet, die worden verplaatst naar de tunnelmonden. Daar verslechtert de luchtkwaliteit aanzienlijk. Waar de auto's aan de zuidkant de tunnel ingaan, ligt bovendien de nieuwe stadsweg. Welnu, TNO heeft voor de gemeente uitgerekend dat, ondanks de toename van het autoverkeer die door de uitbreiding van 6 naar 14 rijstroken mogelijk wordt gemaakt, de verslechtering bij de tunnelmonden minder is dan de verbetering die langs de overkapping optreedt. Wie het gelooft, mag het zeggen. De verbreding/overkapping zou in 2012 voltooid moeten zijn, als aan de grenswaarde voor NO_2 moet zijn voldaan dus.

Aan saldering kleven twee problemen. Het eerste probleem is dat het de deur wagenwijd openzet voor rekenkundig gesjoemel. Iedereen begrijpt dat, als je van 6 naar 14 rijstroken gaat, het effect niet per saldo beter kan zijn dan wat de 'autonome' situatie wordt genoemd, in dit geval: 6 rijstroken. Salderen leidt er in de praktijk toe dat de autonome situatie heel negatief wordt voorgesteld en de 'plangerealiseerde' situatie heel rooskleurig. En hoe ingewikkelder de berekening, hoe meer mogelijkheden tot geknoei en gesjoemel.

Het tweede probleem van saldering is van meer principiële aard. Zolang de verbetering opweegt tegen de verslechtering is het bouwproject geoorloofd. De eis die uit de Nederlandse salderingsregeling voortvloeit, is dus dat het niet erger mag worden. Als er in 2005 sprake is van 65 $\mu g/m^3$ NO_2 langs de invalsweg Martin Luther Kinglaan, wat 25 $\mu g/m^3$ te veel is, en de enige eis is dat dat niet erger mag worden, mag er in 2015 of 2020 nog steeds 65 $\mu g/m^3$ NO_2 zijn. 'Arithmétique Hollandaise' noemen ze dat in Brussel. De grenswaarde NO_2 van 40 $\mu g/m^3$ wordt op deze manier nooit gerealiseerd, laat staan al in 2010.

Rekenkundig gesjoemel

Het lijkt misschien geneuzel, maar wie echt wil weten hoe hij bedrogen wordt door de overheid die over hem is aangesteld, moet toch even de moeite nemen om erin te duiken. Luchtverontreiniging wordt in de ge-

meentelijke beleidspraktijk niet *gemeten*, maar *berekend*. Dat gebeurt met behulp van een eenvoudig rekenprogramma, dat iedereen kan downloaden bij www.infomil.nl, de informatiesite van VROM. Het gaat om het CAR-model. De gegevens die je moet invoeren, zijn het aantal auto's, bussen en vrachtwagens in de straat waarvoor je de verontreiniging wilt berekenen, of er veel of weinig bomen staan,[27] het type straat,[28] type verkeer,[29] de afstand van het berekenpunt tot de wegas en de situering van de straat.

Achtergrondconcentratie
Om met het laatste te beginnen. De totale concentratie NO_2 of fijnstof in een straat wordt berekend door bij elkaar op te tellen (a) de vervuiling die in die straat wordt geproduceerd door het verkeer, rekening houdend met het type straat en het type verkeer (de *lokale bijdrage*) en (b) de *achtergrondconcentratie.* De achtergrondconcentratie is de luchtverontreiniging die er in een straat heerst als je de lokale bijdrage even wegdenkt. Er hangt als het ware een deken van vieze lucht over een stad en die maakt dat er overal in die stad een bepaalde achtergrondconcentratie is. Die achtergrondconcentratie wordt gevormd door de luchtverontreiniging als gevolg van het autoverkeer in en rond de stad, het scheepvaartverkeer op het Amsterdam-Rijnkanaal, de uitstoot van fabrieken en verwarmingsinstallaties en de NO_2 die in de lucht komt door bemesting van het land.

De achtergrondconcentratie NO_2 en fijnstof wordt voor elke vierkante kilometer in Nederland per jaar berekend door het RIVM en verwerkt in het CAR-rekenmodel. Je moet dus de x- en y-coördinaat invoeren van de vierkante kilometer waarin jouw straat ligt (ik noemde dat hierboven de situering van de straat) en dan zal het rekenmodel de juiste achtergrondconcentratie hanteren. De achtergrondconcentratie NO_2 in Utrecht schommelde in 2005 rond de 35 $\mu g/m^3$ gemiddeld per jaar. In 2010 zal dat 34 zijn. Daarbij is rekening is gehouden met het geleidelijk schoner worden van motoren, maar ook met de toename van het autoverkeer. Duide-

[27] Als er veel bomen staan, kan de vieze lucht niet goed wegwaaien.

[28] In een smalle straat met hoge bebouwing blijft de lucht langer hangen.

[29] Doorstromend, normaal, stagnerend e.d.

lijk is dus dat, als er niets gedaan wordt om de toename van het autoverkeer te stoppen, de luchtkwaliteit nauwelijks verbetert. Een achtergrond van 35 μg/m³ NO_2 is op zichzelf al zo hoog dat er niet veel autoverkeer in een straat voor nodig is om fors over de grenswaarde heen te schieten die in 2010 moet worden gehaald. En daar maken bestuurders zich heel veel zorgen over.

De gemeente Utrecht heeft daar het volgende op gevonden: die heeft TNO de opdracht gegeven om de voor Utrecht geldende, door het RIVM berekende, achtergrondconcentratie voor NO_2 te 'corrigeren'. Utrecht, zo is het verhaal, wordt omsloten door drie snelwegen, grootschalige vervuilers. Of je het CAR-rekenmodel nu de verontreiniging laat berekenen in de buurt van een snelweg of zo'n 800 meter daarvandaan maakt niet uit, want het RIVM heeft berekend dat het gemiddeld in Utrecht overal zo rond de 35 μg/m³ NO_2 ligt. Dat is een nogal grove benadering. Je mag aannemen dat de achtergrondconcentratie in de buurt van de snelweg veel hoger is dan in de binnenstad, ver bij de snelweg vandaan. De correctie van TNO houdt nu in dat de bijdrage van de snelweg eerst in haar geheel van de achtergrondconcentratie is afgetrokken en daarna opnieuw is toegedeeld, rekening houdend met de afstand tot de snelweg. Voor de Haydnlaan, slechts 300 meter verwijderd van de A2, kwam deze correctie per saldo echter neer op een verlaging (2004) van 37 naar 29 μg/m³ NO_2. De correctie door TNO is dus niets anders dan een truc, waarbij er eerst veel meer van afgehaald wordt dan er naderhand weer wordt bijgeteld.

Afstand tot de weg

Volgens het Meet- en rekenvoorschrift art. 8 moet de luchtkwaliteit berekend worden voor een punt dat niet verder dan 5 meter van de wegrand verwijderd is. Bij het CAR-rekenmodel moet je echter de afstand invoeren ten opzichte van de wegas. De Kinglaan in Utrecht heeft vijf rijstroken van elk 3,5 meter en is dus 17,5 meter breed. De afstand van de wegas tot de rand is derhalve 8,75 meter. Tel je daar 5 meter bij op, dan kom je op 13,75 meter. De gemeente gaat bij haar berekening uit van 16 meter. Dat is een klein verschil met grote gevolgen. Het levert namelijk op de Kinglaan meteen al een verschil op van 2 μg/m³ NO_2. Verschillen van 1 à 2 μg/m³ NO_2 bepalen of de verbreding van een weg door mag gaan of niet.

Stagnerend verkeer

De gemeente Utrecht is er bij de berekening van de luchtkwaliteit op de Croeselaan bij het station altijd van uitgegaan dat er sprake was van stagnerend verkeer (gemiddeld 13 km/uur). Ook de berekeningen voor de Croeselaan voor 2010 en 2015 gaan daarvan uit. Nu is er voor de bouw van het nieuwe Rabo-hoofdkantoor aan de Croeselaan een luchtkwaliteitsrapport opgesteld dat uitgaat van doorstromend verkeer (gemiddeld 26 km/uur). Dat is echt onzin, want binnen een paar honderd meter staan er zeven stoplichten en in de spits staat het er muurvast. Bij de berekening levert het verschil tussen stagnerend en doorstromend verkeer een verschil op van 3 $\mu g/m^3$ NO_2.

Om het effect van de maatregelen van het Actieplan luchtkwaliteit in 2010 voor de Croeselaan zwaar aan te zetten, gaan de gemeentelijke berekeningen ervan uit dat het percentage zwaar vrachtverkeer van 1,5% in 2005 teruggaat naar 0,04% in 2010. Waarom dat zware vrachtverkeer in vijf jaar zoveel minder zou worden, is volkomen onduidelijk, als je bedenkt dat er langs de Croeselaan voorzieningen zijn gepland die nog veel meer vrachtverkeer zullen aantrekken (Megabioscoop, Casino, Rabo-hoofdkantoor). Het verschil tussen 1,5% en 0,04% zwaar vrachtverkeer op de Croeselaan levert bij de berekening een verschil op van 3 $\mu g/m^3$ NO_2.

Verkeersintensiteiten

Nadat de gemeente stevige kritiek had gekregen over het gesjoemel met de achtergrondconcentratie en de afstand van het berekenpunt tot de weg, is de gemeente die gaan herzien. Met het gevolg natuurlijk dat de er op veel meer plaatsen in de stad overschrijdingen van de grenswaarden blijken te zijn. Dat komt de gemeente erg slecht uit, want daardoor komen allerlei bouwprojecten en kruispuntreconstructies op de tocht te staan. Om de schade te beperken, heeft de gemeente nu de waargenomen verkeersintensiteit in 2005 ten opzichte van 2004 met 10 à 20% teruggebracht. De Haydnlaan had in 2004 18.000 mvt/etmaal, in 2005 zou dat teruggevallen zijn naar 16.000, de Thomas a Kempisweg is terugggevallen van 26.000 naar 24.000 mvt/etmaal, de Kinglaan van 35.000 naar 32.000, de Weg der Verenigde Naties van 37.000 naar 29.000, de Graadt van Roggenweg is teruggevallen van 33.000 (2004) naar 29.000 (2005), de Daalse-

tunnel van 33.000, naar 26.000 en het Westplein van 33.000 naar 26.000. Deze spectaculaire daling van de verkeersintensiteit in 2005 ten opzichte van 2004 wordt door niets verklaard. De gemeente heeft in september op één dag wat visuele waarnemingen gedaan en op grond daarvan de uitkomsten bijgesteld van de verkeersintensiteitsberekening van het geavanceerde VRU-verkeersmodel.

Omdat alle trucjes en gesjoemel bij de berekening van de luchtkwaliteit nu wel zo'n beetje bekend zijn en actiegroepen ook over het CAR- rekenmodel beschikken, verplaatst de discussie in de rechtszaal zich naar de gehanteerde verkeersintensiteiten, die bij de berekening van de luchtkwaliteit een belangrijke rol spelen. Gemeenten schermen met het argument dat de verkeersintensiteiten voor 2010 wetenschappelijk en met behulp van geavanceerde computermodellen zijn berekend en dus betrouwbaar zijn. Wie enigszins op de hoogte is van de verkeersmodellen weet echter dat er heel wat aannames moeten worden ingevoerd, voordat de berekening kan worden uitgevoerd, en die aannames zijn betrekkelijk arbitrair. De uitkomst van een modelberekening hangt in hoge mate af van wat je erin stopt. En wat de rekenmeesters van de gemeente erin stoppen, krijgt de rechtbank niet te horen, krijgt de burger niet te horen en ook de wethouder niet.

> De gemeente Utrecht zat behoorlijk in haar maag met het bezwaarschrift van de actiegroep Ronduit Weg uit de wijk Oog in Al. Die heeft bezwaar tegen de uitbreiding van het kruispunt Vleutenseweg - Thomas a Kempisweg (het Majellakruispunt). De Haydnlaan, die door Oog in Al loopt, vormt de verbinding tussen het 24 Oktoberplein en het Majellakruispunt. Wordt de capaciteit van deze kruispunten opgevoerd, dan neemt het verkeer over de Haydnlaan toe, zo is de vrees. En met de toename van het verkeer neemt ook de luchtverontreiniging toe. Om van het netelige bezwaar af te zijn, besloot de gemeente Ronduit Weg niet-ontvankelijk te verklaren bij gebrek aan belang. De argumentatie was dat de verkeerstoename op de Haydnlaan niet door de gemeente werd betwist, maar dat die toename andere oorzaken had. De uitbreiding van de capaciteit van het Majellakruispunt zou zelfs leiden tot een afname van de intensiteit op de Haydnlaan, zo bleek uit allerlei geheimzinnige com-

puterberekeningen, waarvan uiteraard slechts de uitkomst kon worden meegedeeld.[30]

Navraag bij de gemeente Utrecht naar de gegevens (inputvariabelen) die bij het berekenen van verkeersintensiteiten worden gebruikt, levert zo goed als niets op. Een daartoe strekkend verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) leverde niet meer op dan wat getallen met betrekking tot arbeidsplaatsen en inwoners. En verder, zo verzekerde de gemeente de rechtbank, was er echt niets anders wat er bij de beoordeling van de uitkomsten toe deed. Deze terughoudendheid is verwerpelijk, maar begrijpelijk. Als de burger zou weten op welke aannames de berekeningen gebaseerd zijn, zou niemand meer geloof hechten aan de uitkomsten.

Intensiteiten worden met name gebruikt om te berekenen wat de luchtverontreiniging is in het geval waarin een bepaalde 'maatregel' wordt genomen en in het geval waarin die 'maatregel' achterwege blijft. Die maatregel is bijvoorbeeld de reconstructie en uitbreiding van het Majellakruispunt. Het Besluit luchtkwaliteit schrijft immers voor dat die maatregel niet tot extra overschrijding mag leiden. Om nu aan te kunnen tonen dat de reconstructie per saldo niet tot een verslechtering van de luchtkwaliteit leidt, berekent de gemeente dat de intensiteit min of meer gelijk blijft. Dankzij de verbeterde doorstroming daalt dan de verontreiniging. In het geval van de fly-over over het 24 Oktoberplein zou het verkeer tussen 2007 en 2010 toenemen van 35.000 naar 62.000 met fly-over en naar 60.500 zonder fly-over. In het geval van de Majellareconstructie zou de intensiteit op de PHL-laan, zoals we gezien hebben, zelfs afnemen.

De verkeerstheorie gaat uit van een rationeel denkende automobilist, die bij zijn routekeuze het alternatief prefereert dat hem het grootste nut oplevert.[31] Hetzelfde geldt voor de reiziger die moet kiezen tussen de auto, de fiets en het openbaar vervoer, zij het dat die keuze minder rationeel is. Het computermodel met behulp waarvan intensiteiten worden berekend en voorspeld, gaat uit van bepaalde 'elasticiteiten'. Een elasticiteit geeft aan in welke mate een verandering in een variabele leidt tot een verande-

[30] Voor een uiteenzetting van de werking van verkeersmodellen zie www.sslu.nl.

[31] B. van Wee en M. Dijst (2002), *Verkeer en Vervoer in hoofdlijnen*, blz. 276.

ring in een andere variabele. Welnu, voor de automobilist is het heel belangrijk hoeveel tijd hij kwijt is om van A naar B te komen. Volgens *Mobiliteitsverkenner 5.0R5* geeft, voor woon-werkverkeer, een verandering in de reistijd van 1% een verandering in het kilometrage van de autobestuurder van 1,43%.[32] Doe je er dankzij de reconstructie van het kruispunt of de aanleg van de fly-over niet 20 maar 10 minuten over om van de A2 in het centrum van de stad te komen, waardoor de reistijd halveert, dan zal het totaal op dat traject gereden aantal kilometers dus toenemen met 71,5%. Omdat je lekker door kunt rijden, besluiten meer mensen om de auto te nemen en besluiten meer automobilisten om de route te nemen over het 24 Oktoberplein.

De werkelijkheid is iets gecompliceerder. Je kunt er namelijk over twisten of je voor de berekening het traject A2 -centrum moet nemen of het traject dat mensen afleggen van hun huisadres tot het centrum. In het laatste geval leidt de verkeersreconstructie niet tot een halvering van de totale reistijd. Zou de automobilist uit Leidsche Rijn komen, dan levert de reconstructie hem misschien een tijdwinst op van maar 10%. Komt hij uit Woerden, dan zou de tijdwinst misschien maar 5% zijn. Het is dus heel belangrijk om te weten waar automobilisten vandaan komen die van de fly-over over het 24 Oktoberplein of van de Majellareconstructie zouden profiteren. Daar heeft de gemeente echter geen idee van en slaat zij dus maar een slag naar. En wat die slag is, dat krijgen wij niet te weten.

Naar aanleiding van een verzoek op grond van de Wob liet de gemeente weten niet bekend te zijn met het aandeel intern/extern autoverkeer op de Kinglaan en bovendien niet bekend te zijn met de reistijd die nodig is om trajecten (wegvakken) af te leggen die in het VRU-verkeersmodel zijn opgenomen. Daar wordt dus ook een slag naar geslagen, door er bijvoorbeeld van uit te gaan dat je op de Weg der VN 30 km/uur kunt rijden met fly-over en maar 29,5 km/uur zonder fly-over. Dat de gemeente niet bereid is om aannames met betrekking tot reistijd/snelheid per traject (met en zonder fly-over) bekend te maken, wijst erop dat die aannames zó worden gekozen dat het voor de intensiteit nauwelijks uitmaakt of die

---

[32] TNO Inro rapport *Mobiliteitsverkenner 5.0R5* (2002), blz. 45. Zie ook Bovy, Bliemer en Van Nes (2006), *Transportation Modeling*, Course CT4801, TU Delft, blz.136 e.v.

fly-over of die kruispuntreconstructie er nu wel of niet komt, maar dat de automobilist er *wel* een stuk beter van zal doorstromen. Wat verkeerstheoretisch gezien volstrekt onmogelijk is.

> “Uitbreiding van wegen leidt niet tot het oplossen van verkeersproblemen, maar slechts tot een toename van het verkeer (…) elke nieuwe uitbreiding van capaciteit trekt juist meer verkeer aan.” Aldus professor Ingo Hansen, hoogleraar vervoers- en verkeersvoorzieningen aan de TU Delft, in Trouw van 27 juli 2007.

All governments lie[33]

Wat ik met deze uiteenzetting over de berekening van de luchtkwaliteit duidelijk wil maken, is dat er ontzettend mee gesjoemeld kan worden en dat dat ook gebeurt. Het Besluit luchtkwaliteit 2005 biedt de mogelijkheid tot salderen, waardoor strikt genomen alleen de eis overblijft dat de overschrijding in de toekomst niet erger mag worden. En bij de berekening en vergelijking van de *autonome* en de *plangerealiseerde* situatie kan heel makkelijk naar de gewenste conclusie toegerekend worden. Wat dus ook gebeurt. Als je het berekenpunt iets verder van de weg neemt, van doorstromend verkeer uitgaat in plaats van stagnerend verkeer, het percentage zwaar vrachtverkeer wat lager neemt, de verkeersintensiteit een beetje omlaag schroeft en de achtergrondconcentratie 'corrigeert’, dan is het geen kunst om de plangerealiseerde situatie beter voor te stellen dan de autonome situatie (en dan die feitelijk is). De luchtverontreiniging verdwijnt gewoon als sneeuw voor de zon. De berekening door TNO, in opdracht van de gemeente Utrecht, van de verbetering die het gevolg is van de uitbreiding van 6 naar 14 rijstroken op de A2 is daar een goed voorbeeld van.

De luchtkwaliteit moet berekend worden om jaarrapportages te kunnen maken én om te beoordelen wat de effecten zijn van een bouwvergunning, vrijstelling of milieuvergunning. De overheid moet immers bij elk besluit de grenswaarden uit het Besluit luchtkwaliteit in acht nemen. De meeste van die berekeningen worden in Utrecht door de afdeling Milieu en Duurzaamheid zelf gemaakt. Daar verdienen drie of vier dure ambte-

---

[33] Citaat van I.F. Stone.

naren hun brood mee. Geheel anders dan de naam van die afdeling doet vermoeden, zetten die ambtenaren zich helemaal niet in om het milieu en onze gezondheid te beschermen tegen de luchtverontreiniging. Hun dagelijks werk is juist om met hun rekenwerk de regelgeving zo veel mogelijk te omzeilen om zodoende de deskundige onderbouwing te leveren die maakt dat er nog veel meer wegen kunnen worden aangelegd en er nog veel meer auto's kunnen rijden. Die ambtenaren van Milieu en Duurzaamheid ondermijnen dus onze gezondheid en het milieu, en dat gebeurt door middel van leugen en bedrog.

9 Wetenschap, ideologie en totale planning

> *"De overmoed, die ons doet proberen om het hemelrijk op aarde te realiseren, leidt ons ertoe om onze goede aarde in een hel te veranderen (…) We moeten ons tevreden stellen met de nooit eindigende taak het lijden te verminderen, vermijdbaar kwaad te bestrijden, misstanden op te ruimen."*
> Karl Popper[34]

Overheidsbeleid is steeds meer gericht op het totale maatschappelijk leven en komt ook steeds meer tot stand gebruikmakend van wetenschappelijk onderzoek, of wat daarvoor door moet gaan: woningbehoefteonderzoek, vervoers- en verkeersonderzoek, onderzoek naar veiligheid en criminaliteit, distributieplanologisch onderzoek naar koopkrachtontwikkeling in relatie tot het winkelvloeroppervlak, onderzoek naar welzijn en culturele participatie, luchtkwaliteitsonderzoek. Om dat onderzoek te doen en te beoordelen, heeft de overheid een groeiend aantal wetenschappelijk opgeleide deskundigen in dienst. Maar bovendien is het doen van onderzoek en het geven van beleidsadviezen aan de overheid uitgegroeid tot een omvangrijke bedrijfstak met een zeer effectieve lobby: universitaire en commerciële onderzoeksinstellingen slagen erin de overheid te bewegen om meer en meer wetenschappelijk onderzoek te laten doen. De vraag is hoeveel ruimte er nog over is voor politiek en democratie, als op wetenschap gebaseerde planning gaat overheersen. De vraag is ook of het overheidsbeleid daar nu werkelijk rationeler van wordt.

Helpt wetenschap?

Of het overheidsbeleid erop vooruitgaat doordat beslissingen wetenschappelijk worden onderbouwd, is zeer de vraag. Er zijn veel grote projecten en belangrijke beslissingen die achteraf heel negatief worden beoordeeld. Daar zijn echter wel veel wetenschappelijke deskundigen bij betrokken geweest. Je zou dus zeggen dat het inschakelen van wetenschappelijke deskundigheid geen garantie is voor goed beleid. En wat natuurlijk te denken geeft, is dat wetenschappers het dikwijls heel erg met elkaar oneens zijn. Bij de rechtbank komt de gemeente op de proppen

[34] K.R. Popper (1974), *De armoede van het historicisme*, blz. 8.

met TNO of DHV om uit te leggen dat de uitbreiding van 6 naar 14 rijstroken op de A2 per saldo goed is voor de luchtkwaliteit, terwijl actiegroepen het Instituut Onderzoek Luchtkwaliteit meenemen om uit te leggen dat een toename van het autoverkeer toch echt tot meer luchtverontreiniging leidt. De econoom van de gemeente beweert dat 45.000 m^2 meer winkelvloeroppervlak in het centrumgebied goed is voor de plaatselijke economie en werkgelegenheid, de econoom van de kleine middenstand beweert dat zo'n uitbreiding juist de doodsteek is voor de winkelstand. Als je op basis van een en dezelfde wetenschap tot totaal verschillende en zelfs tegengestelde beweringen kunt komen, dan is het de vraag hoe betrouwbaar een wetenschappelijk advies eigenlijk is. Als je de in opdracht van de gemeente opgestelde wetenschappelijke rapporten kritisch doorspit, kom je bovendien tot de ontdekking dat er ook heel vaak regelrechte onzin in staat en dat de overtuigingskracht van het rapport het geheel moet hebben van de universitaire titels van de onderzoekers en hun hooggeleerde begeleiders, van het wetenschappelijk jargon, de tabellen en de omvang van de bijlagen. Het boerenverstand lijkt in veel gevallen een heel wat betere raadgever en is bovendien ook wel zo goedkoop.

U vraagt, wij draaien

Je zou zeggen dat de wetenschap erbij gehaald moet worden om beslissingen rationeler te maken: inzicht te krijgen in de aard van problemen, eventuele oplossingen te vergelijken in hun uitwerking, een antwoord te geven op vragen die ons verdeeld houden. Dat zou je wel denken, maar zo werkt het dus niet. Dat veronderstelt namelijk een onafhankelijke wetenschap, die boven de partijen staat en waarvan het gezag ook door iedereen wordt geaccepteerd, en daar is geen sprake van.

Volgens auteurs als Lindblom[35] en Davidoff[36] is de wetenschappelijke onderbouwing van een bestemmingsplan of bestuursbeslissing niet veel meer dan 'partisan analysis'. De rol van de wetenschapper valt in hun visie te vergelijken met die van een advocaat. Net als een advocaat, presenteert de wetenschapper, in opdracht van zijn broodheer, een beleidsbe-

---

[35] Ch. Lindblom (1959), *The science of muddling through*.

[36] Paul Davidoff, 'Advocacy and pluralism in planning', in *Journal of the American Institute of Planners*, november 1969.

slissing met een mooi en overtuigend verhaal, dat zo wetenschappelijk mogelijk oogt. De bedoeling van zo'n verhaal is om indruk te maken: overtuigende redeneringen, veel geleerde tabellen en grafieken en een hoop moeilijke woorden. De actiegroep die tegen de beleidsbeslissing in het geweer komt, doet precies hetzelfde en neemt zijn eigen wetenschapper-advocaat mee. Een ongelijke strijd, want de overheid beschikt over onuitputtelijke bronnen om bureaus als TNO, Witteveen & Bos, Oranjewoud, Cauberg-Huygens, DHV, Verwey-Jonker voor zich te laten werken. Burgers en actiegroepen hebben dat geld niet, zodat de overheid bij de rechter altijd kan aanvoeren dat de burger of de actiegroep die beroep heeft ingesteld, verzuimd heeft om met een deskundigenrapport te komen.

De praktijk van de partijdige analyse, het feit dat alleen de overheid en grote bedrijven over de middelen beschikken om dure advies- en onderzoeksbureaus aan het werk te zetten, brengt met zich mee dat de optiek (het belang) van de financieel draagkrachtige opdrachtgever de inhoud van de 'wetenschap' bepaalt. De socioloog of sociaal-geograaf die brood op de plank wil, maakt met een voorstel waarin de 'herstructurering' van naoorlogse wijken kritisch wordt bekeken geen schijn van kans. Daar heeft de overheid namelijk helemaal geen boodschap aan. Wil hij kans maken op een gefinancierd onderzoek, dan moet dat de successen van de herstructurering in beeld brengen. Onderzoek waaruit blijkt dat Utrecht zwaar vervuild is door autoverkeer, daar zit het gemeentebestuur ook niet op te wachten. Onderzoek waaruit blijkt dat de door het RIVM voor Utrecht berekende achtergrondconcentratie te hoog is, daar heeft de gemeente weer *wel* veel geld voor over en dat is voor TNO dus gouden handel. Van Gemert zou een onbekend onderzoekertje zijn gebleven, als hij niet schrijft wat bij de politiek en bij de politie in goede aarde valt, namelijk dat Marokkaanse jongens zo lastig zijn door hun Marokkaanse herkomst en het islamitische geloof.

Voor onderzoekers en wetenschappers die in dienst zijn van de gemeente geldt in nog veel sterkere mate dat de uitkomst van hun onderzoek wordt gedicteerd door de gemeentelijke beleidsbepalers. Als de ingenieurs van de Dienst Stadsontwikkeling en het IBU (Ingenieursbureau Utrecht) hebben beslist dat er een fly-over moet komen over het 24 Okto-

berplein, dan rekent de afdeling Milieu en Duurzaamheid net zo lang tot de fly-over per saldo beter is voor de luchtkwaliteit. Als je als milieuonderzoeker niet bereid bent om je daarvoor te lenen, kun je beter een andere broodwinning zoeken en in je vrije tijd als vrijwilliger actie gaan voeren bij Milieudefensie. Academici zijn tegenwoordig blij dat ze ergens aan de slag kunnen en het maakt ze dan al gauw niet meer uit welk 'wetenschappelijk' standpunt ze moeten innemen. Wetenschap heeft veel weg van het destijds zo populaire platenprogramma *U vraagt, wij draaien*. Een onafhankelijke instantie, die helpt om onze beslissingen zo rationeel mogelijk te maken, is het dus zeker niet. Het feit dat de wetenschap juist niet onafhankelijk is en, zolang daarvoor betaald wordt, bereid is om elke gewenste onderzoeksuitkomst te leveren, zou voor de overheid reden moeten zijn om eens flink in al dat geldverslindende wetenschappelijk onderzoek en advies te snijden.

Betrouwbare kennis en wetenschap

De vraag is waar het gezag van de wetenschap eigenlijk op gebaseerd is. Waarom wordt aan het advies van TNO of aan een onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut überhaupt gezag toegekend? Dat is omdat de wetenschap geacht wordt betrouwbare kennis te bieden, betrouwbaarder dan huis-tuin-en-keukenkennis, boerenverstand, ideologie of religie. Over de vraag waar kennis aan moet voldoen, wil er sprake zijn van wetenschappelijke kennis, is onder wetenschapsfilosofen weinig verschil van inzicht. Het moet 'falsifieerbare' kennis zijn. Daar komt in de praktijk van het beleidsonderzoek echter zo goed als niets van terecht. Er is een enorm verschil tussen de theorie en de dagelijkse praktijk van het wetenschappelijk onderzoek. Het is net als bij veel gelovigen: geloven doe je alleen op zondag in de kerk. Methoden en technieken van wetenschappelijk onderzoek, dat is iets voor de studieboeken, in de praktijk van het beleidsonderzoek wordt daar op grote schaal de hand mee gelicht. Wat als wetenschappelijke kennis wordt gepresenteerd, onderscheidt zich doorgaans niet van lekenkennis.

> Het rapport *Herstructurering succesvol?* van Ellen van Beckhoven kwam tot stand in het kader van het wetenschappelijk programma binnen het Habiforum kennisontwikkelingsprogramma Vernieuwend Ruimtegebruik (www.corpovenista.nl), waarin het Onder-

> zoeksinstituut OTB (TU Delft) samenwerkt met onderzoeksgroepen van de universiteiten van Utrecht en Amsterdam. Om te onderzoeken wat de succesfactoren zijn van de herstructurering had Van Beckhoven een gesprek met 29 "sleutelpersonen": 10 in Hoograven, 7 in Morgenstond, 12 in Osdorp. Onder die sleutelpersonen bevonden zich ondernemers, medewerkers van corporaties, assistent-wijkmanagers, een procesmanager, een stedenbouwkundige, de fractievoorzitter van de PvdA Stadsdeel Osdorp en bewoners. Gegeven het feit dat het om in totaal 29 respondenten gaat, kan Van Beckhoven slechts gesproken hebben met hooguit vijf bewoners per project, die ook nog eens door de corporaties waren geselecteerd, 'constructieve' bewoners dus. Het rapport doet op basis van deze gesprekken een groot aantal aanbevelingen over "bewonersparticipatie", die overigens niet bepaald verrassend zijn: "zorg voor een aanspreekpunt bij de corporatie of gemeente," "vermijd inconsistent beleid bij de gemeente." De strekking van het rapport is dat, als je je nu maar aan die aanbevelingen houdt, de herstructurering een succes wordt.

Studenten sociologie, sociale geografie en planologie krijgen in de eerste paar jaar van hun studie altijd het verplichte vak 'methoden en technieken' en hele generaties sociaal-wetenschappelijk onderzoekers zijn grootgebracht met *Methodologie* van A.D. de Groot. Van al die elementaire kennis valt in zo'n rapport van het Habiforum kennisontwikkelingsprogramma Vernieuwend Ruimtegebruik, waarin drie universitaire instituten samenwerken, helemaal niets terug te vinden. Een representatieve steekproef, toetsbare hypotheses, operationele definities? Kennelijk nooit van gehoord. Niettemin zal het rapport *Herstructurering succesvol?* toegevoegd worden aan de indrukwekkende lijst van wetenschappelijke studies die de herstructurering presenteren als een succesvolle aanpak van stadsvernieuwing. In plaats van aan wetenschappelijk onderzoek naar de herstructurering zou het geld beter besteed kunnen worden aan een conciërge in elke flat en een likje verf op de kozijnen.

Falsificatiemethode van Popper

Wetenschap onderscheidt zich van huis-tuin-en-keukenkennis doordat het om theorieën gaat die je kunt toetsen met behulp van waarnemingen,

aldus Karl Popper, grondlegger van de moderne methodologie.[37] Bij wijze van toets destilleer je uit de theorie een zo concreet mogelijke voorspelling, die je vervolgens uitprobeert. Als de theorie klopt, moeten zich onder omstandigheden a, b en c de feiten x en y voordoen. De theorie is bijvoorbeeld dat het doorbreken van de eenzijdige bevolkingssamenstelling ertoe zal leiden dat wijken veiliger worden. Om de betrouwbaarheid van die theorie te toetsen, voorspellen we dat, als je in een wijk als Kanaleneiland het aantal middeninkomens opschroeft tot 40%, het aantal geweldplegingen, autokraken en winkeldiefstallen met minstens 10% zal teruglopen. Gebeurt er nu niet wat je op grond van de theorie mag verwachten, dan moet de theorie worden verworpen. Vervolgens moet je de theorie aanpassen en opnieuw toetsen.

> Volgens de verkeerstheorie neemt het autogebruik toe naarmate de reistijd vermindert. Neemt de totale reistijd voor een bepaald traject met 1% af, dan neemt het aantal met de auto afgelegde kilometers op dat traject met 1,43% toe. Wil je nu weten of die theorie betrouwbaar is, dan moet je een bepaald traject nemen, de verkeerslichten zo afstellen dat het verkeer beter doorstroomt (zodat de reistijd met 10% wordt bekort) en kijken of dat na verloop van tijd tot 14,3% extra autoverkeer leidt. Komt de voorspelling niet uit, dan is de theorie daarmee verworpen en moet je hem verbeteren.

Het falsificatiecriterium van Popper is in de wetenschapsleer onomstreden. Voor de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van kennis in het algemeen is het van essentieel belang of je er betrouwbare voorspellingen mee kunt doen. Van betrouwbare en bruikbare kennis mag je immers verwachten dat die bij elke toepassing het effect heeft dat je ervan mag verwachten. Als een arts een medicijn voorschrijft, is dat op basis van een medische theorie die voorspelt dat als je dat medicijn slikt, er een bepaald beoogd effect in het lichaam optreedt. Het toetsen van een theorie betekent in feite het toetsen van de voorspellende waarde van die theorie. Betrouwbare theorieën zijn beweringen die algemeen gelden: altijd als je dit doet, gebeurt er dat. Om te beoordelen of een theorie echt betrouwbaar en bruikbaar is, kun je het beste zoeken naar gevallen waarin de theorie

[37] K.R. Popper (1972), *Conjectures and refutations*, blz. 36 e.v.

niet opgaat. Zodra je daar een voorbeeld van kunt vinden, is het bewijs geleverd dat de theorie niet in alle gevallen opgaat en dus geen betrouwbare theorie is. Om te beoordelen of een theorie altijd opgaat, is het veel belangrijker om na te gaan of je echt niet een geval kunt bedenken waarin de theorie *niet* opgaat dan zo veel mogelijk gevallen bij elkaar te zoeken waarin die *wel* opgaat. Het toetsen van theorieën komt er volgens Popper dus op neer dat wij zoeken naar fouten en tekortkomingen in theorieën, en niet naar zo veel mogelijk bevestigingen.

> Als ik wil beoordelen of een bepaalde lijm waterproof is, kan ik 100 of 1000 keer een proef herhalen waarbij die lijmverbinding een tijdje onder water wordt gehouden en vervolgens vaststellen dat dat elke keer goed gaat, maar als ik echt serieus wil testen, moet ik extreme en uitzonderlijke situaties bedenken: houdt de verbinding ook bij 120 graden en houdt de verbinding ook als er zout in het water zit? Hoe riskanter de voorspelling (deze lijm houdt zelfs bij kokend en met chemicaliën verontreinigd water), hoe meer je op een theorie mag vertrouwen als de voorspelling uitkomt.

Popper zet zich met zijn falsificatiemethode af tegen wat hij noemt de ‘verificatiemethode’. Bij de verificatiemethode gaat het er juist om zo veel mogelijk feiten te vinden die met de theorie in overeenstemming zijn. Popper voert tegen deze methode aan dat het weinig over de betrouwbaarheid van een theorie zegt als je 100 of 1000 gevallen kunt laten zien waarin de theorie opgaat. Hoewel de wetenschapsleer de opvatting allang verlaten heeft dat je door generalisatie (de verificatiemethode) tot conclusies kan komen over de betrouwbaarheid van een theorie, wordt deze methode in de beleidspraktijk vrij algemeen gebruikt. Dat levert dus theorieën op die met wetenschap niets te maken hebben. Dat zo’n theorie niettemin als zodanig wordt gebruikt en geaccepteerd, komt doordat die afkomstig is van instituten met klinkende namen en van mensen die doorgaan voor geleerd. De theorie dankt haar wetenschappelijke status dan aan de autoriteit van de onderzoeker en niet aan de inhoud, laat staan aan de gehanteerde methode van bewijsvoering.

Het falsificatiecriterium van Popper is een streng criterium. Als een theorie daaraan voldoet, dan heb je echte, betrouwbare wetenschappelijke kennis in huis. Helaas is er maar erg weinig maatschappijwetenschap die

volgens dit falsificatiecriterium als wetenschappelijk aan te merken valt. Maatschappijwetenschappen blijken niet eens in staat om falsifieerbare 'middle-range' theorieën op te stellen.[38] Maatschappijwetenschappen lopen ver achter bij technische en natuurwetenschappen. Theorieën over de samenleving, de stad of over de herstructurering zijn bij de huidige kennis van zaken eenvoudig veel te hoog gegrepen. Simpele sociaal-wetenschappelijke theorieën komen nog steeds vaak niet uit. Er is dus geen enkele reden om het overheidsbeleid helemaal of grotendeels aan maatschappijwetenschappers over te laten, want qua betrouwbaarheid onderscheidt hun wetenschappelijke kennis zich geenszins van huis-tuin-en-keukenkennis. Een nuchter, kritisch boerenverstand is in veel gevallen zelfs beter, zeker als het om ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken gaat.

Falsifieerbare wetenschap en democratie

De falsifieerbare wetenschap van Popper is om twee redenen principieel democratisch. In de eerste plaats omdat de discussie over maatschappelijke vraagstukken niet door wetenschappers wordt gemonopoliseerd, in de tweede plaats omdat kritiek er zo'n belangrijke rol in speelt. Theorieën behoren volgens Popper immers getest te worden door er de fouten en gebreken in op te sporen. De wetenschapper die een theorie heeft bedacht, nodigt als het ware iedereen uit om op zijn theorie te schieten: situaties te bedenken en uit te proberen waarin de theorie *niet* opgaat. Burgers die de effecten van een beleidstheorie in hun dagelijks leven ondervinden, zijn als geen ander in staat om de fouten en gebreken daarin aan te wijzen. Een kritische openbare en vooral toegankelijke discussie is dus essentieel voor de wetenschap. 'Wetenschap', daarentegen, die voor wetenschap doorgaat op grond van de autoriteit van een hoogwaardigheidsbekleder, professor of computermodel is autoritaire wetenschap en principieel ondemocratisch. Wetenschappelijke kennis die je op gezag moet aannemen, heeft met geloof en onderwerping te maken en niet met wetenschap. Wat kun je inbrengen tegen het argument dat "TNO zegt

[38] De opvatting dat de sociologie zich beter kan beperken tot 'middle-range' theorieën, en zich dus beter niet kan wagen aan theorieën op macroniveau, tref je ook aan bij Robert K. Merton (1968), in *Social theory en social structure*.

dat de luchtverontreiniging niet toeneemt als we het aantal rijstroken van 6 brengen op 14, en TNO zal het toch wel beter weten?" Of "Van Gemert zegt dat de ieder-voor-zich-houding van Marokkaanse jongens komt door de competitieve Rifsamenleving en door de islam. Van Gemert heeft er verstand van, want hij heeft ervoor gestudeerd en hij is er geweest." Als het de autoriteit van TNO of van Van Gemert is die maakt dat een theorie als juist moet worden geaccepteerd, dan is er geen ruimte voor kritische discussie en dan doen de inzichten van het publiek er niet meer toe. Elke vorm van kritiek wordt dan opgevat als een gebrek aan eerbied. Echte wetenschap is volgens Popper dus ook alleen mogelijk in een democratie, waarin argumenten en feiten tellen en kritiek wordt aangemoedigd in plaats van de kop ingedrukt.

Functie van pseudo-wetenschap

Waarom houdt de wetenschap zich niet aan haar eigen, zo voor de hand liggende, regels? Popper verklaart in *Conjectures and Refutations* de afkeer van falsificatie en kritiek bij praktiserende wetenschappers en onderzoekers uit faalangst.[39] Wetenschappers die een mooie theorie bedenken, zijn zo aan hun geesteskind gehecht dat ze er alles aan doen om die theorie te verdedigen tegen kritiek. Een kritische test, waarbij de voorspellende waarde van de theorie op de proef wordt gesteld, daar zien ze als een berg tegenop. En daarom zoeken ze naar manieren om hun theorie aannemelijk te maken op een manier die de kans op falen zo gering mogelijk maakt: verificatie en, vooral, een beroep op hun autoriteit. Faalangst, het niet willen blootstellen van je theorie aan een kritische test en aan kritiek, wijst volgens Popper op dogmatisme, aan de behoefte om vast te houden aan overgeleverde zekerheden. De zoektocht naar betrouwbare kennis vraagt echter juist om onverschrokken wetenschappers, die blij zijn met kritiek en tegenspraak en niet bang zijn om risico's te nemen. Aldus Karl Popper.

Bij Popper zijn het dus dogmatische en bange wetenschappers die de oorzaak zijn van pseudo-wetenschap, de wetenschap die terugdeinst voor de

---

[39] K.R. Popper (1972), *Conjectures and refutations*, blz. 49. Popper heeft het in dit verband over een dogmatische attitude, een weerstand om vertrouwde denkbeelden te herzien als nieuwe informatie daar aanleiding toe geeft.

falsificatiemethode. Hij verliest echter de politieke praktijk uit het oog. Bij de voorbereiding en vaststelling van overheidsbeleid hebben we namelijk te maken met politici, ambtelijke diensten en economische belangengroepen die een bepaald overheidsbeleid proberen door te drukken. En daarbij is betrouwbare wetenschap vaak juist een sta-in-de-weg. Die geeft aan tegenstanders namelijk mogelijke argumenten om beleidsvoorstellen te kritiseren en bij de bestuursrechter tegen te houden. Politici, bestuurders, ambtelijke diensten en economische belangengroepen hebben juist behoefte aan pseudo-wetenschap en gesjoemel met cijfers. Dat is een constatering waar je wel even aan moet wennen. Het argument waarmee de overheid, daartoe aangemoedigd door economische belangengroepen en ambtelijke diensten, beslissingen naar zich toetrekt en aan de keuzevrijheid van individuele burgers onttrekt, is dat de overheid over superieure kennis beschikt, terwijl de overheid, als het erop aankomt, dus juist haar toevlucht neemt tot pseudo-wetenschap en gesjoemel.

Een goed voorbeeld van de behoefte aan pseudo-wetenschap bij de gemeente is de kwestie Majellakruispunt. Bewoners van Oog in Al maakten bezwaar tegen de reconstructie van het Majellakruispunt, omdat daardoor het autoverkeer door de Pijper-, Haydn-, Lessinglaan (PHL-laan) zou groeien en de luchtverontreiniging als gevolg daarvan nog verder zou toenemen. De gemeente was bang dat de bewoners van Oog in Al in een beroepsprocedure bij de rechtbank gelijk zouden krijgen en dus besloot de gemeente de bewoners als ‘niet-belanghebbend’ aan te merken. Bezwaar en beroep staan in het bestuursrecht alleen open voor belanghebbenden. Niet ontkend werd dat de normen voor luchtverontreiniging op de PHL-laan royaal overschreden worden. Ook werd niet ontkend dat het autoverkeer op de PHL-laan de komende jaren verder groeit. Berekeningen met het VRU-verkeersmodel zouden volgens de gemeente echter hebben aangetoond dat die toename niet het gevolg was van de voorgenomen kruispuntreconstructie, maar beschouwd moest worden als ‘autonoom’. En dus, zo was de redenering van de gemeente, waren de bewoners in Oog in Al niet aan te merken als belanghebbend. De uitbreiding van de capaciteit van het kruispunt, waardoor het autoverkeer beter zou kunnen doorstromen, zou het verkeer op de PHL-laan zelfs doen afnemen! Met andere woorden: hoe verder de kraan wordt opengedraaid, hoe minder water eruit komt. De wethouder voor verkeer is Tymon de

Weger van de ChristenUnie, van huis uit verkeerskundige. Hij weet dus dat de bewering van de gemeente op zijn minst uiterst ongeloofwaardig is. Aan falsifieerbaar onderzoek heeft de wethouder echter geen behoefte, want dan zou uit cijfers kunnen blijken dat de bewering van de gemeente onzin is. Bij indringend navragen, op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, blijkt dat de gemeente helemaal niet heeft onderzocht hoe het verkeer zich afwikkelt op het Majellakruispunt en zelfs niet weet hoeveel verkeer op de PHL-laan zijn herkomst of bestemming buiten dan wel binnen Utrecht heeft. De verklaring voor het ontbreken van deze onderzoeksgegevens is haast te banaal om te geloven: bij gebrek aan betrouwbare gegevens kan de gemeente alles beweren wat de plannenmakers goeddunkt, zonder door de feiten te worden tegengesproken. De gemeente vermijdt angstvallig om inzage te geven in berekeningen.

Een ander goed voorbeeld van de bewuste keuze voor pseudo-wetenschap door de gemeente is de plannenmakerij in het stationsgebied. Op grond van betrouwbaar wetenschappelijk distributieplanologisch onderzoek zou de gemeente waarschijnlijk moeten afzien van het toevoegen van 45.000 m^2 winkelvloeroppervlak aan Hoog Catharijne. Zou je namelijk serieus onderzoek doen, dan zou kunnen blijken dat een verdubbeling van Hoog Catharijne, want daar komt die toevoeging op neer, onherroepelijk leidt tot een enorme overbewinkeling en dus onverantwoord is. En daarom heeft de gemeente, die de uitbreiding van Hoog Catharijne door wil drukken, geen behoefte aan betrouwbaar economisch onderzoek. Kritiek op het ontbreken daarvan wordt afgedaan met de slogan dat de aanleg van Hoog Catharijne destijds van Utrecht immers het winkelhart van Nederland heeft gemaakt. Tegen welke prijs dat destijds is gebeurd, of Utrecht zijn binnenstad ook anders had kunnen revitaliseren en wat de gevolgen zijn voor de bestaande winkelstand valt best goed uit te zoeken, maar dat doet men dus liever niet, want dat speelt critici in de kaart. Zolang niemand precies weet hoe het zit, kunnen politici en bestuurders pseudo-theorieëen ophangen, die steeds vaker worden bedacht met hulp van reclame- en communicatiedeskundigen en 'onderbouwd' door academici en onderzoeksinstellingen.[40] De vlucht in pseudo-weten-

---

[40] Het concept van de '40 prachtwijken' van Vogelaar is daar een aardig voorbeeld van.

schap heeft al met al niet zo veel met dogmatische en risicomijdende wetenschappers te maken, zoals Popper meende, maar meer met een overheid die beleid probeert door te drukken en neigt tot totale, allesomvattende planning. Maatschappijwetenschappen zijn immers helemaal niet in staat wetenschappelijke theorieën te verschaffen over zoiets veelomvattends als 'de leefbare stad' of 'de samenleving van de toekomst'. Als de overheid niettemin op zo'n veelomvattend en complex niveau beleid wil ontwikkelen, kan het niet anders of ze komt terecht bij ideologen en pseudo-wetenschappers die beweren dat zij *wel* in staat zijn daar betrouwbare uitspraken over te doen.

In *The Open society and its enemies* stelt Popper 'piecemeal engineering' tegenover 'totale planning'. Totale planning is gericht op een veelomvattend einddoel: de ideale maatschappij, de leefbare stad. Piecemeal engineering is gericht op het oplossen van problemen in het heden en pakt de problemen bij stukjes en beetjes aan, zodat onmiddellijk bijgestuurd kan worden als zich onverwachte effecten voordoen. Planning en beleid bestaan bij Popper, net als bij Lindblom,[41] niet uit het toewerken naar een stralend einddoel of een wenkend perspectief, maar uit het stuk voor stuk oplossen van problemen waar mensen in het heden onder lijden. De meeste bewoners van probleemwijken zouden dat roerend met hem eens zijn, vooral als zij zouden mogen aangeven wat die problemen zijn. Bewoners in Utrecht ervaren het gemis van veiligheid, een betaalbare woning en een gezonde leefomgeving veel sterker als een probleem dan het ontbreken van een duur Muziekpaleis, een Megabioscoop of een Belle van Zuylentoren van 265 meter. Dat vinden politici, ambtelijke diensten en de bouwwereld prachtig, maar met het oplossen van problemen waar mensen hier en nu onder lijden, heeft dat niets te maken.

Wetenschap en ideologie

Wetenschap beoogt kennis die waar is, onafhankelijk van de persoon of de instelling die onderzoekt en onafhankelijk van de belangen van de onderzoeker en zijn opdrachtgever. Of die theorie in de kraam van de opdrachtgever te pas komt, mag niet uitmaken. Als het toetsen van theorie-

---

[41] 'Remedial approach', in de termen van Ch. Lindblom (1959), *The science of muddling through*.

en niet kritisch gebeurt, gaan vooroordelen en belangen van de opdrachtgever ongemerkt een grote rol spelen in de theorie. Dat maakt de wetenschap ideologisch en pseudo-wetenschappelijk.

Aan de hand van het verkeersonderzoek vallen gemakkelijk vooroordelen en belangen te illustreren die bij plannenmakers en politici het zicht op de werkelijkheid vertroebelen. Het aantal auto's dat in 2010 vanaf de A2 als invalsweg de Kinglaan kiest en van daaruit de PHL-laan of de Beneluxlaan en de Weg der Verenigde Naties, wordt onder andere berekend door extrapolatie: een toename van zo'n 2% per jaar. De trend die zich sinds jaren voordoet, wordt als 'autonoom' beschouwd. Het autoverkeer neemt 'nu eenmaal' met 2% per jaar toe. Wat wegenbouwers en politici niet zien, of niet willen zien, is dat er van een autonome trend geen sprake is. De uitbreiding van het wegennet (de A2 gaat nu van 6 naar 10 rijstroken en er komt een stadsweg naast van nog eens 4 rijstroken) doet mensen voor de auto kiezen. Het autogebruik wordt ook belangrijk gestimuleerd doordat relatief meer mensen in Leidsche Rijn, Houten en Nieuwegein zijn gaan wonen en wegtrekken uit de bestaande stad. De afstand die mensen gemiddeld moeten afleggen naar het werk neemt daardoor drastisch toe. De groei van het autoverkeer is dus in belangrijke mate het gevolg van ruimtelijk beleid (suburbanisatie) en allerminst autonoom. Hetzelfde geldt voor het toenemende ruimtegebruik per woning. Het is waar dat mensen steeds ruimer gaan wonen, maar ook die ontwikkeling is niet autonoom: kleinere, oudere woningen worden door corporaties gesloopt en vervangen door royale eengezinswoningen en woningzoekenden hebben zich te voegen naar het aanbod.

Wat de overheid en haar onderzoekers niet zien, is dat maatschappelijke ontwikkelingen en problemen waarop het beleid een antwoord moet vinden, zich niet 'nu eenmaal' voordoen, maar in veel gevallen het onbedoelde product zijn van overheidsbeleid. Dat relatief veel bewoners van Kanaleneiland hun eigen wijk als onveilig ervaren, komt doordat de gemeente voortdurend roept dat Kanaleneiland zo'n onveilige wijk is. Dat bepaalde buurten verpauperd zijn, komt doordat de gemeente jaren geleden met de corporaties heeft afgesproken die buurten te gaan herstructureren en die buurten sindsdien geteisterd worden door onzekerheid en verwaarlozing.

Het beeld dat de gemeente heeft van het autoverkeer, het toenemende ruimtegebruik per woning, de beleving van onveiligheid, van buurtverpaupering en van overlast wordt door allerlei zogenaamd wetenschappelijk onderzoek 'onderbouwd', maar wat wetenschappers niet doen, is tegen de politiek zeggen: bedenk nu eens wat het aandeel van de overheid zelf is in het ontstaan van die problemen en die zogenaamde trends? Dat zou de wetenschap namelijk niet in dank worden afgenomen. De politiek houdt niet van kritiek. En, wat heel belangrijk is, met de opvatting dat de groei van autoverkeer en ruimtegebruik en de verpaupering van woonwijken autonoom zijn, zijn aanzienlijke economische belangen verbonden. Ideologische wetenschap speelt daarop in door te verdoezelen dat problemen en trends het product zijn van politieke keuzes, waardoor die keuzes niet ter discussie komen te staan.

10 Yes, Minister

Over politiek, corruptie en de vierde macht

In 1969 was het professor Crince le Roy die het begrip *vierde macht* introduceerde. Wat hij betoogde, deed destijds veel stof opwaaien, namelijk dat de politiek niet veel te vertellen heeft, omdat ambtenaren de dienst uitmaken.[42] We zijn inmiddels ruim dertig jaar verder en de greep van de vierde macht op het gemeentelijke beleid is er beslist niet minder op geworden. Een belangrijke oorzaak daarvan is de groei van het overheidsapparaat en de toename van overheidstaken. Voor een gekozen volksvertegenwoordiger of wethouder is het steeds moeilijker geworden om de ambtelijke dienst te controleren. 'De' ambtelijke dienst is overigens een erg algemene aanduiding. Slechts een handvol leidinggevende ambtenaren bepaalt de macht van de vierde macht.

Een wethouder die aantreedt, springt op een rijdende trein: 99% van het beleid ligt bij zijn aantreden gewoon vast. Toen M.-L. van Kleef (PvdA) op 2 januari 2001 wethouder werd in Utrecht, was het DUO-beleid, dat voorzag in de sloop van 9600 naoorlogse sociale huurwoningen en het voor tweederde vervangen daarvan door koopwoningen, al tot in de kleinste details uitgewerkt. De kersverse wethouder mocht het DUO-akkoord met de woningcorporaties ondertekenen en dat was het. Daarmee ging Van Kleef automatisch achter een sloopbeleid staan dat ze niet zelf gemaakt en niet zelf gekozen had. Maar omdat het dossier bij haar aantreden kant en klaar op haar bureau lag, nam ze er verantwoordelijkheid voor. Van Kleef had het over "mijn" beleid, terwijl het beleid van haar ambtenaren was, van de heer Koos Lieshout met name, hoofd van de afdeling Wonen.

Leefbaar Utrecht won de verkiezingen in 2000 op basis van een programma waarin stond dat de Jaarbeurs de stad uit moest. Een paar weken nadat Lenting (LU) wethouder was geworden voor het stationsgebied, be-

[42] Montesquieu (1748) maakte in *L'Esprit des Lois* al het onderscheid tussen de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht. Crince le Roy onderscheidde daarnaast dus nog een vierde macht.

sloot hij onder druk van zijn ambtelijke medewerkers met de Jaarbeurs in zee te gaan bij de ontwikkeling van de nieuwe plannen voor het stationsgebied. Robert Giesberts van GroenLinks was als raadslid een uitgesproken tegenstander van voorbarig kappen, dat wil zeggen het kappen van bomen vooruitlopend op een bouwvergunning. Eenmaal wethouder, liet hij zich door zijn ambtenaren uitleggen dat dat niet realistisch was en gaf hij de ene na de andere voorbarige kapvergunning af. Hij stelde op advies van zijn ambtenaren zelfs voor de kapverordening en de kapvergunning af te schaffen, zodat de gemeente alle bomen die in de weg staan aan haar eigen bouwprojecten voortaan zonder inspraak en bezwaren van lastige burgers en actiegroepen zou kunnen kappen.

In de praktijk blijkt een wethouder domweg uit te voeren wat ambtenaren hem voorkauwen. De wethouder die dat niet doet en zijn wil aan de ambtelijke dienst oplegt, is een zeldzaamheid. Een politieke partij die denkt invloed te kunnen uitoefenen door een wethouder in het college te krijgen, zit ernaast. Het tegendeel is het geval: een wethouder in het college hebben, leidt er als regel toe dat de hele gemeenteraadsfractie indirect voor het karretje van de ambtelijke dienst wordt gespannen, want ondanks het 'duale' stelsel gaat de fractie vierkant achter haar wethouder staan. In de raadscommissie waarin Giesberts' voorstel werd besproken de kapvergunning af te schaffen, nam het raadslid van GroenLinks, mevrouw Niki Schipper, het als enige op voor het voorstel van haar partijgenoot.

Dat de ambtelijke dienst zijn eigen gang gaat en dat de wethouder en de politiek daar niet tegen opgewassen zijn, is vooral het gevolg van de groei van overheidstaken en -bevoegdheden. De gemeente Utrecht, met ongeveer 300.000 inwoners, heeft zo'n 4000 ambtenaren en die 4000 ambtenaren moeten door 45 raadsleden gestuurd en gecontroleerd worden. Die raadsleden hebben naast hun raadslidmaatschap vaak ook nog een baan en bovendien weten ze zo goed als niets van de specialistische bestuurlijke regelgeving. Dat de politiek geen greep heeft op de ambtelijke dienst kan al met al door drie omstandigheden verklaard worden.

In de eerste plaats is de ambtelijke dienst een gewoon bedrijf, met zijn eigen drang naar werkgelegenheid en promotiemogelijkheden. Het is een illusie om ervan uit te gaan dat de ambtelijke dienst, anders dan een

gewoon bedrijf, een en al belangeloze dienstbaarheid is aan de publieke zaak.

In de tweede plaats heeft de ambtelijke dienst een informatiemonopolie. Vrijwel alles wat het bestuur weet van de regelgeving, over problemen in de stad en over klachten en wensen van de bevolking weet het bestuur van en via de ambtelijke dienst. Dat verschaft de ambtelijke dienst onbeperkte mogelijkheden om de politieke besluitvorming naar zijn hand te zetten.

In de derde plaats is het openbaar bestuur een corruptiegevoelige organisatie, die zich ook om die reden niet democratisch laat sturen en controleren.

Gewoon bedrijf

Dat de ambtelijke dienst zich volledig zou laten leiden door wat de bevolking graag wil, is echt een illusie. Bewoners vinden gezondheid bijvoorbeeld ontzettend belangrijk, zo belangrijk dat wij bereid zijn om daar heel hoge premies voor te betalen. Bewoners vinden schone lucht, waar je geen hart- en vaatziekten, kanker en astma van krijgt, heel belangrijk. Stel nu eens dat de politiek zich daardoor zou laten leiden en echt ernst zou maken met het Besluit luchtkwaliteit, dan zouden er allerlei wegenbouwprojecten en parkeergarages meteen geschrapt worden: de fly-over bij het 24 Oktoberplein, de reconstructie van het Majellakruispunt, de verbreding van de Europalaan, de NOUW2, de Westpleintunnel. Ook de Stadsweg van 4 rijstroken, die gepland is naast de A2, zou achterwege blijven. Dat zou voor onze gezondheid (en onze portemonnee!) weliswaar heel goed zijn, maar dat zou een groot aantal ambtenaren hun baan kosten En daarom is de afdeling Verkeer daar niet voor en ook het Ingenieursbureau Utrecht en de Dienst Stadsontwikkeling niet. En daarom vinden deze diensten dat het probleem van de luchtverontreiniging overdreven wordt en de Europese regelgeving niet realistisch is. Dat vinden Ballast Nedam, de Jaarbeurs, Holland Casino, de Rabobank en de Kamer van Koophandel ook. Aan de Jaarbeurs was bovendien beloofd dat de gemeente ervoor zou zorgen dat de Europalaan zou worden verbreed en dat de fly-over over het 24 Oktoberplein er zou komen. Dat Utrecht, in strijd met het Besluit luchtkwaliteit en ten koste van

de gezondheid van de inwoners, grote en heel dure infrastructurele werken probeert door te drukken, komt doordat machtige ambtelijke diensten dat willen, diensten waar anders ontslagen zouden vallen. Het belang van de ingenieurs en de projectleiders die daar werken, is hetzelfde als dat van hun collega's in het bedrijfsleven: werk met toekomstmogelijkheden.

Voor het herstructureringsbeleid geldt hetzelfde verhaal. Als de gemeenteraad zou besluiten dat er geen sociale huurwoning afgebroken wordt zolang er nog woningnood is, dan zouden er bij de gemeente en bij de woningcorporaties heel wat ontslagen vallen. Alles kan dan namelijk gewoon blijven zoals het is. Er hoeven geen nota's, sloopplannen en nieuwbouwplannen gemaakt te worden en er zijn geen draagvlakmetingen, inspraaknotities en bewonersonderzoeken nodig. Ook zouden de opbouwwerkers overbodig zijn die gesubsidieerd worden om de herstructurering door de bevolking geaccepteerd te krijgen.[43] Zelfs bij het rijk en de provincie zouden ontslagen vallen, omdat het pilotproject Levenslustig Ondiep ook zou worden stopgezet. De afdeling Wonen van de heer Koos Lieshout zou er beslist tegen zijn 'probleemwijken' als Ondiep, Overvecht en Kanaleneiland verder met rust te laten. De ervaring leert dat de energie die door een gemeente wordt geïnvesteerd in sloop- en saneringsplannen weinig te maken heeft met de bouwkundige kwaliteit van woningen en alles met de omvang van de dienst stadsontwikkeling. En ook hier is het zo dat het belang van de ambtelijke dienst samenvalt met het belang van woningcorporaties en projectontwikkelaars als Moes en Proper-Stok. Het slopen en door koopwoningen vervangen van sociale huurwoningen levert corporaties, projectontwikkelaars, gemeenten en het rijk 17 miljard gulden op, zoals de commissie *Kosten en kostendragers van transformatie* berekende.[44]

Als er geen allochtone hangjongeren bestonden, doordat er fatsoenlijk onderwijs was, voldoende werk, stages en vrijetijdsaccommodaties, dan

---

[43] Opbouwwerkers werkzaam bij Portes en andere welzijnsinstellingen werden verplicht om een door de gemeente betaalde DUO-cursus te volgen.

[44] Zie hoofdstuk 2 (*Verdienen aan de woningnood*) en www.keicentrum.nl/websites/kei/files/stedelijkevernieuwing/artikelen/pub-kostenenkostendragersdeel1.pdf.

zou het beleidsplan *Onze toekomst* van PvdA-wethouder Rinda den Besten overbodig zijn. Zoals de eerder aangehaalde Engelse psychiater Dalrymple betoogt, is de bedrijfstak van zorgverleners, welzijnswerkers, pedagogen, therapeuten, oudercoaches, jeugdwerkers en kinderbeschermers er vooral op uit om de eigen werkgelegenheid veilig te stellen, ten koste van de emancipatie van de 'onderklasse', die steeds meer van zorg en hulp afhankelijk wordt gemaakt.

Ver voor Dalrymple werd door Illich in *Ontscholing van de maatschappij* hetzelfde beweerd.[45] Welzijn is niet hetzelfde als welzijnswerk, gezondheid niet hetzelfde als medische zorg, veiligheid niet hetzelfde als meer politie en intellectuele ontwikkeling niet hetzelfde als een omvangrijk onderwijssysteem. Welzijn, gezondheid, veiligheid, huisvesting, ontwikkeling zeggen iets van mensen en de kwaliteit van hun leven. Welzijnswerk, gezondheidszorg, politie, woningcorporaties, onderwijssysteem, daarentegen, zijn instellingen. Die instellingen zouden moeten bijdragen aan de kwaliteit van het leven, maar doen dat vaak juist niet, doordat ze een eigen leven gaan leiden. Daarbij wordt het belang van burgers, patiënten, bewoners, leerlingen ondergeschikt gemaakt aan het belang van die instellingen zelf. De overheid heeft strikt genomen geen ander doel dan het leven van burgers draaglijk te maken. In de praktijk echter leidt de overheid een eigen leven, waarbij het belang van de burger ondergeschikt wordt gemaakt aan de ambities van bestuurders, politici, de ambtelijke dienst en allerlei invloedrijke belangengroepen.

Heel veel overheidsbeleid wordt niet gemaakt omdat bewoners erom gevraagd hebben.[46] Niemand in Utrecht heeft gevraagd om een nieuw Muziekpaleis , een nieuw Stadskantoor, de ondertunneling van het Westplein, een Megabioscoop en een nieuw Casino in het stationsgebied, de verdubbeling van Hoog Catharijne en de sloop van 9600 naoorlogse sociale huurwoningen. Zulke plannen komen uit de koker van ambtelijke diensten, die hun eigen toko willen uitbreiden. Dat verklaart ook waarom de ambtelijke dienst een voorkeur heeft voor spectaculaire en arbeidsintensieve projecten en waarom er zo weinig wordt ingespeeld op

[45] Ivan Illich (1972), *Ontscholing van de maatschappij*, blz.14.

[46] J.A.A. van Doorn e.a. (1978), *De stagnerende verzorgingsstaat*.

problemen van bewoners, die vaak op een betrekkelijk simpele manier kunnen worden opgelost. Bewoners kunnen jaren smeken om een drempel of het weren van vrachtverkeer uit de straat zonder dat er iets aan gedaan wordt. Van de Dienst Stadsontwikkeling en het Ingenieursbureau Utrecht gaat een constante druk uit op de politiek om nieuwe ambitieuze projecten en nieuw beleid te initiëren.

Een op de markt georiënteerd bedrijf moet producten en diensten maken waar consumenten voor willen betalen. Als de gemeente de bevolking door middel van een referendum zou laten beslissen of er een nieuw Muziekpaleis moet komen van 110 miljoen euro, een parkeergarage onder het Lucasbolwerk, een ondertunneling van het Westplein of een nieuw Stadskantoor, dan zouden die projecten geen schijn van kans hebben. De ambtelijke dienst hoeft zich echter over de uitslag van een referendum en over de vraag wat de consument (de burger) wil geen zorgen te maken. Voor de ambtelijke dienst is het voldoende het college en de gemeenteraad van het nut van zijn projecten te overtuigen. De ambtelijke dienst als bedrijf heeft dan ook het liefst een meegaande wethouder, die je om een boodschap kan sturen, dat wil zeggen: die bereid is om krediet bij de gemeenteraad los te peuteren voor nota's, plannen en projecten. De ambtelijke dienst als bedrijf heeft het liefst een gemeenteraad die niet naar de bevolking luistert en zich niet te veel met het beleid bemoeit. Als de bevolking en de politiek zich ermee gaan bemoeien, zo is de vrees van menig ambtenaar, komt er van al die mooie ambtelijke plannen en projecten namelijk niets terecht.

Informatiemonopolie

Dat de politiek geen greep heeft op de ambtelijke dienst wordt in de tweede plaats verklaard door het informatie- en kennismonopolie van de ambtelijke dienst. Neem nu de wethouder die aan ambtenaren leiding moet geven. Als regel wordt hij niet benoemd omdat hij verstand heeft van wonen, bomen, onderwijs of milieu. Hij wordt door zijn partij als wethouder naar voren geschoven omdat zijn partij meent op grond van de verkiezingsuitslag recht te hebben op zoveel zetels in het college, omdat de partij denkt met een wethouder in het college invloed te hebben op het gemeentebeleid, of omdat de voorgedragen kandidaat na zo veel jaren in de gemeenteraad gezeten te hebben wel eens beloond mag wor-

den voor al die jaren trouwe dienst. Marka Spit van de PvdA werd wethouder van Sociale Zaken, terwijl ze daar niets van afwist. Harrie Bosch van de PvdA werd wethouder voor Ruimtelijke Ordening en Wonen, terwijl hij daar nooit iets mee te maken had gehad: hij kwam uit de wereld van het welzijnswerk. Zijn voorganger Marie-Louise van Kleef van de PvdA had ervaring met het onderwijs en de bijstand en wist bij haar aantreden als wethouder ook niets van wonen en ruimtelijke ordening. De ambtelijke dienst, die graag het heft in eigen hand houdt, wordt op zo'n manier op zijn wenken bediend. Een wethouder die niet ontzettend goed thuis is in de vakgebieden en de regelgeving die binnen zijn portefeuille vallen, is als een kat in een vreemd pakhuis. Zijn ambtelijke medewerkers kunnen hem alles op de mouw spelden en hij is dus volkomen van zijn ambtenaren afhankelijk. Die afhankelijkheid brengt met zich mee dat de wethouder zijn ambtenaren hoe dan ook te vriend moet houden. En dat verklaart waarom hij over zijn ambtenaren zo goed als niets te zeggen heeft.

Informatie

Ook een wethouder echter die deskundig is op het terrein van zijn eigen portefeuille kan door zijn ambtenaren nog makkelijk verkeerd worden geïnformeerd. Hoe afhankelijk wethouders, en met hen de gemeenteraad, zijn van een paar hoge ambtenaren hebben we gezien aan de contracten die de gemeente Utrecht gesloten heeft met de Jaarbeurs, Hoog Catharijne (HC BV) en NS Vastgoed over de vernieuwing van het stationsgebied (zie hoofdstuk 5, *Vriendjespolitiek in het stationsgebied*). Die contracten zijn zo uitgebreid en vol kleine lettertjes dat alleen de gemeentelijke projectleider, A. Hutsemaekers, nog maar overziet wat erin staat. En de juristen van de Jaarbeurs, HC BV en NS Vastgoed natuurlijk. Geen wethouder en geen raadslid snapt er iets van. En daardoor heeft projectleider Hutsemaekers vrij spel en kan hij de verantwoordelijke wethouder alles wijsmaken. Om die contracten te doorgronden, is geen speciale deskundigheid vereist, het is alleen heel veel werk.

Communicatie

De wethouder is niet alleen voor zijn informatie, maar ook voor zijn communicatie afhankelijk van zijn naaste ambtelijke medewerkers. Wie

als gewone burger met de wethouder wil praten, kan natuurlijk op het spreekuur terecht, maar treft daar nooit alleen de wethouder aan: er zit altijd een voorlichter of bestuursadviseur bij. De wethouder is van tevoren door zijn adviseurs op de hoogte gebracht van de reden van je komst en is gebrieft, zodat hij weet wat hij moet zeggen. En de ambtenaren die erbij zitten, zorgen er wel voor dat de wethouder niets verkeerds zegt. Wat wethouders en raadsleden te horen krijgen naar aanleiding van besluiten die ter visie worden gelegd, horen zij via de ambtelijke dienst. Die maakt een inspraakverslag met ambtelijke reacties. Als je bedenkt dat politieke partijen geacht worden de bevolking te vertegenwoordigen, is dat toch de omgekeerde wereld: de politiek die van de ambtelijke dienst moet vernemen hoe de bevolking denkt over plannen en besluiten. Net als bij de bezwaarprocedure is de ambtelijke dienst tussen de bevolking en de gemeenteraad gekropen: de ambtenaar wordt dankzij die positie geacht beter te weten wat de bevolking wil dan de gekozen volksvertegenwoordiger. Er is een tijd geweest dat burgers bij hun eigen volksvertegenwoordiging terecht konden met klachten over het college of over de ambtelijke dienst. Tegenwoordig kun je een bezwaarschrift indienen en dat bezwaarschrift wordt door de ambtelijke dienst zelf afgehandeld, in Utrecht door de afdeling Juridische Zaken. Zelfs de wethouder komt er niet meer aan te pas. Het gevolg is dat de gemeenteraad en de wethouders geen idee meer hebben wat voor bezwaren en klachten er bij burgers bestaan. De feedback die wethouders en raadsleden krijgen, verloopt grotendeels via de ambtelijke dienst en dat verschaft de ambtelijke dienst een enorme machtspositie.

Van Kleef, PvdA-wethouder van 2001 tot 2006, had moeite met het contact met de woonwagenbevolking van de Huppeldijk. Zij liet het contact met de ‘kampers‘ over aan haar bestuursadviseur, mr. Jan van der Valk. Die probeerde bij de kampers de indruk te wekken bij wethouder Van Kleef voor hun belangen op te komen. Maar, omgekeerd, bleek hij Van Kleef juist aan te zetten tot een harde lijn. Die riep daardoor de woede van de kampers over zich af en kreeg lastige vragen uit de raad. Op 22 juni 2003 stond er in het Utrechts Nieuwsblad dat, als de kampers niet aan verplaatsing van het woonwagenkamp zouden meewerken, “dwang en geweld” vrijwel zeker zouden volgen. Ondertussen papte Van der Valk met de kampers aan.

> Om iets van een normaal contact tussen kampers en raadsleden op gang te brengen, werd er op 27 augustus 2003 een bijeenkomst georganiseerd op de Huppeldijk. Na afloop van de geslaagde bijeenkomst liet Van der Valk, die er namens de wethouder was, aan een van de kampers weten dat L.K. (21 jaar met klein kind) enkele dagen daarna met bestuursdwang en ME van het woonwagenkamp zou worden verwijderd, omdat ze daar illegaal stond. Daarop verbraken de kampers uiteraard meteen het contact met de gemeente en zeiden het gesprek met Van Kleef af dat voor 8 september gepland stond en tot doel had om de verhouding met de wethouder te verbeteren.

De door de bestuursadviseur verzorgde 'communicatie' tussen de wethouder en de kampers leek dus vooral tot doel te hebben het conflict in stand te houden, zodat hij zijn positie als steun en toeverlaat van de wethouder kon versterken. Mr. Jan van der Valk is inmiddels opgeklommen tot bestuursadviseur van burgemeester Brouwer, die het nodige te stellen heeft met allochtone mannen. Dat belooft nog wat.

Corruptie

Dat de politiek geen greep heeft op de ambtelijke dienst kan in de derde plaats worden verklaard door de omstandigheid dat de overheid een corruptiegevoelige organisatie is. Zowel ambtenaren als politici staan bloot aan grote verleidingen. Hoe meer macht en geld een overheid heeft en hoe groter een overheid is, hoe meer het voorkomt dat burgers, bedrijven en belangengroepen proberen gunstige beslissingen te bewerkstelligen door ambtenaren en politici te smeren en te fêteren. Corrupt is Latijn voor 'bedorven'. Het Wetboek van Strafrecht kent het begrip corruptie niet. Meestal wordt het opgevat als omkoping (artikel 362), maar ook bedrog, misbruik van macht en het achterhouden van informatie vallen onder corruptie. De literatuur en het onderzoek spitsen zich echter toe op 'omkoping'. Ik zal me daar om praktische redenen ook toe beperken.

"Strafbaar is de ambtenaar of ambtsdrager die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om in zijn bediening iets te doen of na te laten." Aldus het Wetboek van

Strafrecht, artikel 362. Wat in deze omschrijving meteen opvalt, is dat de tegenprestatie voor een door corruptie verkregen beslissing ook in de verdere toekomst kan liggen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een baan bij een projectontwikkelaar of een functie in de raad van bestuur van een grote bank of multinational. In het artikel staat overigens dat een minister, commissaris van de koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan evenzeer strafbaar zijn. De ambtenaar riskeert twee jaar gevangenisstraf, de overige hier genoemde ambtsdragers riskeren vier jaar, omdat het hun zwaarder aangerekend wordt. Corrumpering van de overheid is niet alleen het gevolg van corrupt gedrag van ambtenaren, maar ook - en waarschijnlijk nog meer - van het corrupte gedrag van burgemeesters, wethouders en raadsleden. Erg relevant is het verschil niet, want veel raadsleden, wethouders en burgemeesters komen voort uit de ambtenarij, zodat we het in feite hebben over een en dezelfde sociale categorie.

Deskundigen die zich met corruptie en fraude bezighouden, schatten dat in Nederland zo'n 4% van de ambtenaren corrupt of frauduleus is. Voor politici wordt dat percentage geschat op 2,5%.[47] De gemeente Utrecht heeft zo'n 4000 ambtenaren. Als we ervan uitgaan dat 4% corrupt of frauduleus is, kom je uit op 160 ambtenaren. Dat is aanzienlijk.

> Casestudies bevestigen volgens Huberts en Nelen dat het bij corruptiegevoelige ambtenaren niet zozeer gaat om onopvallende grijze muizen, maar veeleer om "kleurrijke en geslepen regelaars, die de vrijheid hebben of nemen om zelfstandig zaken te regelen en bekend staan als doortastend en ondernemend" (Huberts en Nelen, blz. 219). Om die reden moet je fraude en corruptie het eerst zoeken in de hogere echelons, waar immers de vrijheid van zelfstandig handelen het grootst is.

Dat 4% van de ambtenaren corrupt zou zijn en 2,5% van de politici lijkt veel. Als je bedenkt waar het concreet op neerkomt, lijken die percentages echter eerder te laag dan te hoog. Het begint met een bloemetje, gebak, een flesje wijn, toegangskaartjes, een keertje gratis tanken, een keer-

---

[47] L.W.J.C. Huberts en J.M. Nelen (2005), *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur*, blz. 64.

tje mee de skybox in, een uitgebreid diner, een verzorgde 'studiereis', met 'smeren en fêteren', en het eindigt met dakkapellen, keukens en vakantiehuizen, grote sommen geld en banen en commissariaten.

Van corruptie is ook sprake als het gaat om het in ontvangst nemen van beloften, die meer of minder expliciet kunnen worden gedaan. Er zijn nogal wat ex-politici en -ambtenaren die in de raad van bestuur of van commissarissen terechtkomen. Er zijn ook gemeenteraadsleden voor wie het raadslidmaatschap een opstapje blijkt te zijn voor een goede baan bij een gesubsidieerde instelling, in de politiek of in de ambtenarij. Het is moeilijk om concreet aan te tonen dat er een verband bestaat tussen het handelen (beslissingen, opdrachten, overeenkomsten) van de bestuurder of ambtenaar aan de ene kant en aan de andere kant de gunsten die hem verleend of in het vooruitzicht gesteld worden door bedrijven die iets gedaan proberen te krijgen van de overheid. Voor de wet is het voldoende dat de ambtenaar *weet of redelijkerwijs kan vermoeden* dat hem een gunst wordt verleend of in het vooruitzicht gesteld met het oogmerk om een gunstige overheidsbeslissing te bewerkstelligen, hetzij positief (bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning) of negatief (bijvoorbeeld niet-handhaven).

Commissaris van de koningin Boele Staal zat in de raad van bestuur van de Jaarbeurs, evenals de VVD-burgemeesters Opstelten en Vos - van Gortel, de PvdA-politici Stekelenburg en Ien Dales en de huidige PvdA-minister Vogelaar. In 2006 werd door de Jaarbeurs 69.000 euro betaald aan beloningen voor de raad van commissarissen. Dat komt neer op zo'n 10.000 euro per persoon voor een paar keer vergaderen. De vraag is waarom de Jaarbeurs prominente politici kiest als bestuurslid en niet bijvoorbeeld een deskundige accountant. Het antwoord is dat prominente politici invloed hebben op beslissingen van overheden. In Utrecht deelt al heel lang de PvdA de lakens uit en dus haalt de Jaarbeurs de laatste jaren vooral PvdA-kopstukken binnen. Die hebben invloed op de plaatselijke politiek. De Jaarbeurs geniet in Utrecht extreem gunstige erfpachtvoorwaarden: 77.955 m^2 voor in totaal 100 gulden per jaar tot 2070. De coalitieonderhandelingen in Utrecht in 2006 tussen PvdA, GroenLinks, CDA en ChristenUnie werden gevoerd onder leiding van Ella Vogelaar (PvdA), destijds lid van de raad van commissarissen van de Jaarbeurs. In

die onderhandelingen speelden de plannen voor het Utrechtse stationsgebied een grote rol, in het bijzonder de belangen van de Jaarbeurs. Dat de Jaarbeurs prominente PvdA-politici in haar bestuur haalt, kan moeilijk anders worden verklaard dan door het oogmerk van gunstige beslissingen door de gemeente Utrecht. Politici die zich onder deze omstandigheden in de raad van commissarissen van de Jaarbeurs laten benoemen, weten of kunnen redelijkerwijs vermoeden dat daarmee gunstige overheidsbeslissingen worden beoogd.

Burgemeester Annie Brouwer (PvdA) kocht in 2000 *onderhands* een monumentaal pand aan de Brigittenstraat van het voormalige gemeentelijk woningbedrijf, tegenwoordig woningcorporatie Mitros. Het pand was even tevoren aan andere belangstellenden geweigerd met het argument dat het niet te koop was. Nadat de plaatselijke SP daar kritische vragen over had gesteld, betaalde Brouwer de getaxeerde onderhandse waarde, die ruim een ton hoger lag dan het bedrag waarvoor zij het aanvankelijk zou kopen. Aldus de website van de SP. Nog steeds niet de waarde in de vrije verkoop, die nog weer een paar ton hoger lag. Het spreekt vanzelf dat Brouwer zich aldus verrijkte ten koste van de sociale woningbouw. Dat zou je niet verwachten van een PvdA-burgemeester. Ernstiger is het feit dat Brouwer natuurlijk kon bedenken dat Mitros haar de gunst van de goedkope onderhandse verkoop niet verleent om haar mooie blauwe ogen. Omdat Brouwer kon bedenken dat haar een gunst werd verleend met het oogmerk haar te bewegen om als burgemeester iets te doen of na te laten, moet haar handelen als corrupt worden aangemerkt.

De relatie tussen een gift, dienst of belofte en het “doen of nalaten” van de ambtenaar of bestuurder dat daarmee wordt beoogd, kan meer of minder rechtstreeks zijn. Als een politicus, wanneer hij uitgerangeerd is of de politiek vaarwel heeft gezegd, een vette baan krijgt bij een van de talloze ‘zelfstandige bestuursorganen’ waar ons land zo rijk aan is of lid wordt van de raad commissarissen van een bedrijf dat in hoge mate van overheidsbeslissingen afhankelijk is, valt nauwelijks na te gaan of er sprake is van het inlossen van beloften. Er is een enorm grijs gebied tussen het inlossen van een concrete belofte en het inlossen van een stilzwijgend gewekte verwachting. Duidelijk is dat een wethouder of raadslid die geen blad voor de mond neemt en er niet voor terugschrikt om alles

boven water te halen wat niet deugt het in de politiek niet ver zal brengen en ook niet hoeft te rekenen op een commissariaat bij de Jaarbeurs, Mitros, HC BV of de Rabobank.

Corruptie lijkt onuitroeibaar. Er wordt in Utrecht, afgezien van wat symbolische maatregelen als de invoering van een ambtsgelofte, niets tegen gedaan. Het gemeentebestuur is bang om hoge leidinggevende ambtenaren aan te pakken. Wordt er een vuilnisman verdacht van het verhandelen van afgedankte inktpatronen of van het meegeven van kapotte tv's aan Louis van het woonwagenkamp, dan wordt onmiddellijk aangifte gedaan bij de politie en volgt direct ontslag op staande voet. Wordt er een hoge leidinggevende ambtenaar verdacht, dan wordt er geen aangifte gedaan, maar wordt de zaak intern afgehandeld met behulp van het particuliere recherchebureau Hoffmann. En dat maakt een heel verschil. Het OM heeft dwangmiddelen, kan huiszoeking doen en je bank- of giroadministratie in beslag nemen voor onderzoek. Het OM kan de verdachte aanhouden voor onderzoek en ondervraging. Onderzoeken die intern worden afgehandeld, leiden vaak tot het vrijpleiten van de betrokkene, aldus de voor de hand liggende uitkomst van het onderzoek van Huberts en Nelen.

De twee ambtenaren die in huizen handelden en misbruik maakten van contacten in de ambtelijke dienst werden niet ontslagen, maar pas na enige jaren op een minnelijke manier weggewerkt. Er werd geen aangifte gedaan, maar recherchebureau Hoffmann werd erbij gehaald. Toen de directeur van de RHD er door ondergeschikten van beschuldigd werd dat hij monteurs van de RHD aan de motor van zijn jacht had laten sleutelen en de uren had laten wegschrijven op vuilniswagens, werd er door de gemeente geen aangifte gedaan. Ook niet toen Louis van het woonwagenkamp door het Utrechts Nieuwsblad liet optekenen dat hij de directeur duizenden guldens had betaald voor oude accu's en dat deze het geld in ontvangst had genomen met de mededeling dat dat geld in de 'kerstpot' zou gaan, waarvan het bestaan bij de vuilnismannen niet bekend was. Het enige waar het college in geïnteresseerd was, was de vraag welke vuilnismannen de vuile was buiten hadden gehangen.

Rechterhand en bestuursadviseur van de burgemeester mr. Jan van der Valk, eerder bestuursadviseur van wethouder Van Kleef, houdt er sinds

jaar en dag een eigen juridische adviespraktijk op na, zonder dat het college daar iets tegen durft te ondernemen. Het wordt aan zijn eigen integriteit overgelaten om geen klussen in Utrecht aan te nemen waar hij als hoge ambtenaar van de gemeente Utrecht mee te maken heeft. Eerder was Van der Valk voorwerp van een onderzoek door Hoffmann. Hij had juridische adviezen gegeven aan de twee ambtenaren die in huizen handelden. Volgens de betrokkenen had "DSO-ambtenaar 2", zoals Van der Valk in de rapportage van Hoffmann wordt genoemd, dat voor niets gedaan. Een promotieactiviteit voor zijn adviesbureau. Hoffmann kon niet aantonen dat Van der Valk financieel had geprofiteerd (omdat Hoffmann het OM niet is en niet over de nodige opsporingsbevoegdheden beschikt) en Van der Valk werd vrijgepleit, promoveerde tot bestuursadviseur en vertrouweling van de wethouder en de burgemeester en ging met goedvinden van het college gewoon door met zijn particuliere adviespraktijk.

Corruptie en fraude komen in veel gevallen aan het licht doordat collega's (29,4%) en leidinggevenden (32%) dat melden. Volgens een officiële overheidsrichtlijn moet een ambtenaar eerst een interne procedure volgen. Dat verklaart meteen waarom het zo weinig gebeurt. Met dat soort melders loopt het namelijk vaak heel verkeerd af. Toen Fred Siudak de inktpatronenfraude meldde bij de RHD in Utrecht, deed hij dat nadat hem bescherming was beloofd. Hij werd echter ontslagen en pleegde zelfmoord. Wie op het stadhuis intern iets wil melden, komt in Utrecht bij de burgemeester uit, die onderhands van Mitros een monumentale woning kocht, die niemand anders mocht kopen. Haar rechterhand is de inmiddels opgeklommen "DSO-ambtenaar 2", mr. Jan van der Valk, die een eigen juridische adviespraktijk heeft, gratis juridische adviezen verstrekt aan collega's die in huizen handelen en iedereen in de organisatie kent. Dat in Utrecht niet alle corruptie- en fraudegevallen intern gemeld worden, is al met al dus niet zo heel erg vreemd.

Corruptie leidt ertoe dat de overheid wat te verbergen heeft en in een organisatie die wat te verbergen heeft, wordt geïntimideerd en gechanteerd, zodat er niets naar buiten komt. Er ontstaat bovendien een informele machtsstructuur, waarin de dienst wordt uitgemaakt door "geslepen regelaars, die de vrijheid hebben of nemen om zelfstandig zaken te regelen", die al langer meelopen in de organisatie en op de hoogte zijn

van de zwakheden van collega's, de burgemeester en de wethouders. Corruptie maakt van de overheid een gesloten organisatie, waar de politiek, de gekozen volksvertegenwoordiging, niets over te vertellen heeft.

11 Domheid, hebzucht, onverschilligheid

De verloedering van 'links'

Het idee om dit boek te schrijven ontstond vlak na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006, nadat GroenLinks had besloten onder het juk van de PvdA door te gaan en zijn steun te geven aan het nieuwe college van burgemeester en wethouders. Ik word wel eens beticht van een cynische kijk op de politiek, maar dit had ik toch niet voor mogelijk gehouden. Alles waar GroenLinks in de voorafgaande periode tegen te hoop was gelopen, daar nam het medeverantwoordelijkheid voor door het nieuwe college mogelijk te maken. GroenLinks zou voortaan vóór de aanleg zijn van de fly-over over het 24 OP, vóór de uitbreiding van Hoog Catharijne met nog eens 45.000 m^2 winkelvloeroppervlak en vóór de stationsgebiedplannen, die voorzien in ruim 6500 nieuwe parkeerplaatsen, een nieuw Casino, een Megabioscoop en een nieuw Muziekpaleis voor de happy few van Utrecht en de regio. En hoewel GroenLinks een verklaard tegenstander is van het slopen van 9600 sociale huurwoningen in de stad, koos het niet voor de oppositie, maar voor deelname aan een college dat die sloopplannen wil realiseren. GroenLinks heeft in de collegeonderhandelingen helemaal niets binnen weten te halen, maar is niettemin in het college gaan zitten.

Wat natuurlijk nog onbegrijpelijker is, is dat de PvdA in Utrecht de drijvende kracht is achter alles waar een rechtgeaarde sociaal-democraat tegen zou moeten zijn. De PvdA bepaalt al heel lang het beleid in Utrecht, zodat het Utrechtse gemeentebeleid voornamelijk op het conto van de PvdA moet worden geschreven. De partij van Jan Schaefer, die de sloop van 9600 sociale huurwoningen doordrukt! De partij van Pronk, Mansholt en Den Uyl en van *Keerpunt '72* en het Beginselprogramma 1977, die achter de stationsgebiedplannen en de uitbreiding van het wegennet zit.

> "Het produktieproces zal ondergeschikt worden gemaakt aan de voorwaarden van een menswaardig bestaan en een leefbaar milieu voor iedereen." *Keerpunt '72*

“Voor het eerst in de geschiedenis ziet de mensheid zich geplaatst voor een aantal centrale problemen die moeten worden opgelost, wil zij overleven. Immers, kennis, arbeid, kapitaal en grondstoffen zijn ongelijk verdeeld;
- voldoende produktie en vooral een rechtvaardige verdeling van voedsel voor de snel stijgende wereldbevolking zijn niet gewaarborgd;
- de kloof tussen rijk en arm in de wereld wordt steeds groter;
- de stijgende produktie en konsumptie in de rijke landen leiden tot een onaanvaardbare aantasting van de natuur en het leefmilieu, en tot uitputting van de grondstoffen;
- om in de groeiende behoefte te voorzien, gaan de rijke landen over tot het gebruik van kernenergie, waarvan de gevaren onvoldoende worden overzien en waarmee zowel de huidige als de komende generaties worden belast;
- de bewapeningswedloop gaat door, zowel tussen de machtsblokken van Oost en West als elders, hoewel de reeds beschikbare wapens het leven op aarde al vele malen kunnen vernietigen;
- in grote delen van de wereld bestaat er uitbuiting, onvrijheid en discriminatie.” Beginselprogramma PvdA 1977

Mijn vraag is: wat is er met die oude idealen gebeurd? Waarom hoor je de politiek, de PvdA en GroenLinks, zeker waar het de gemeentepolitiek betreft, niet meer over de uitputting van grondstoffen, over het stijgende energie- en ruimtegebruik, over de groeiende kloof tussen rijk en arm en de aantasting van het milieu? Waarom staat de PvdA in een stad als Utrecht voor alles waar de PvdA van Schaefer, Pronk, Mansholt en Den Uyl juist tegen streed? En waarom is GroenLinks geen haar beter? En wat gaat er gebeuren als de SP in colleges gaat zitten? Mijn vraag is dus eigenlijk: hoe komt het dat een politieke hervormingsbeweging die voor het milieu strijdt en tegen sociale ongelijkheid zo verloedert? Als we echt iets aan sociale ongelijkheid en het milieu willen doen, moeten we daar een antwoord op vinden. Om niet in abstracte bespiegelingen te vervallen, heb ik de gemeentepolitiek van Utrecht als een casus opgevat en gemeentelijk beleid kritisch geanalyseerd (zie de voorgaande hoofdstukken) en heb ik aandacht besteed aan het functioneren van de vierde macht en de relatie tussen de politiek en de ambtelijke dienst in Utrecht.

De situatie in Utrecht verschilt natuurlijk niet wezenlijk van die in Amsterdam of Rotterdam: een grote stad waar 'links' al heel lang de lakens uitdeelt. De gemeentepolitiek in Utrecht is in belangrijke mate wat 'links' daarvan heeft gemaakt. Wat maakt nu van een linkse partij een regentenpartij, die haar oorspronkelijke idealen verkwanselt?

Mensen willen nu eenmaal…

Het gebruikelijke excuus is dat mensen nu eenmaal een grotere woning willen, dat mensen nu eenmaal hun auto niet uit te krijgen zijn en dat het aanleggen van nog meer wegen en parkeergarages niets anders is dan het voldoen aan de wensen en voorkeuren van burgers, die nu eenmaal graag in een auto rijden. Mensen gebruiken nu eenmaal steeds meer energie en zijn pas gelukkig als ze kunnen consumeren en funshoppen. "We hebben het geprobeerd, maar als de mensen er nou nog niet aan toe zijn?"

Als de politiek faalt, hebben de burgers het gedaan. Dat is echter een te simpele voorstelling van zaken. Burgers hebben niet veel te kiezen. Hun 'zienswijzen' op bouwplannen worden als regel terzijde gelegd en de politiek heeft niet de gewoonte om zich erg druk te maken om wat de bevolking wil: liever geen referendum, als het om echt belangrijke beslissingen gaat. De plannen voor het stationsgebied worden met de Jaarbeurs, HC BV en NS Vastgoed afgekaart, zonder dat de bevolking iets in te brengen heeft. Er wordt met opzet geen bestemmingsplan in procedure gebracht, omdat burgers daartegen in beroep zouden kunnen gaan. Het argument dat de politiek geen keuzes wil doen die niet goed vallen bij de burger, is hypocriet. De politiek doet niet anders.

De 'voorkeuren' die mensen aan de dag leggen, blijken vaak geen echte voorkeuren te zijn, omdat er niet zo veel te kiezen valt. Als bewoners van 'complex 507' straks in Leidsche Rijn wonen, omdat hun buurt door Bo-Ex is gesloopt, kun je moeilijk beweren dat de trek vanuit de bestaande stad naar suburbane gebieden het gevolg is van een verlangen dat in de mensen zelf zit: Bo-Ex laat de woningen net zo lang verloederen tot de mensen het opgeven. Die woningen worden dan vervangen door koopwoningen, zodat de oorspronkelijke bewoners geen andere keus hebben dan hun heil te zoeken in een huurwoning in Leidsche Rijn. Hier is spra-

ke van een doelbewust overheidsbeleid, dat expliciet verdedigd wordt met het argument dat het goed is voor de stad om relatief meer beterverdieners in de wijk Lombok te krijgen en mensen met een smalle beurs over de stad en de regio te spreiden. Mensen met een smalle beurs worden door dit 'transformatiebeleid' de bestaande stad uit gewerkt, wat de achterstelling en sociale ongelijkheid versterkt. De nieuwe woningen die Bo-Ex in Lombok bouwt en de woningen in Leidsche Rijn zijn ruimer opgezet. Dat mensen daar gaan wonen omdát ze ruimer zijn, is niet waar, want je moet blij zijn als je een woning krijgt. Dat mensen de hogere huur accepteren, komt ook niet doordat ze nu eenmaal graag meer huur betalen. Woningen die weinig huur doen, worden gewoon gesloopt. De woningen die tegenwoordig worden gebouwd, moeten voldoen aan een bepaalde parkeernorm: 1,4 auto's per woning. Iemand die milieubewust wil wonen en in de buurt gaat wonen van het openbaar vervoer, betaalt niettemin via de grondkosten voor die parkeerplaats en voor de aanleg van wijkontsluitingswegen die hij in verband met zijn milieubewust zijn niet wenst te gebruiken. Dat mensen dan gaan redeneren "als ik er dan toch aan mee moet betalen, dan ga ik me die auto niet ontzeggen" is niet onbegrijpelijk. Zoals ik in hoofdstuk 2 (*Verdienen aan de woningnood*) uiteen heb gezet, heeft de door de overheid geplande 'overloop' uit steden als Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Amsterdam naar nieuwe tuinsteden enorm veel autoverkeer op gang gebracht. Dat mensen twee tot drie uur per dag in de auto zitten in verband met woon-werkverkeer, daarvan kun je toch niet beweren dat ze dat doen omdat ze zo graag autorijden? Mensen worden dus in hoge mate geleefd door overheidsbeslissingen.

Zoals ik heb betoogd in hoofdstuk 3 (*Veiligheid en veiligheidsonderzoek*), werkt onderzoek naar voorkeuren en beleving meestal als een echoput. Voorkeuren en gevoelens zijn vaak aangepraat en worden in hoge mate gevormd doordat mensen zich instellen op omstandigheden die ze niet hebben gekozen en waar ze ook weinig invloed op hebben (en er het beste van proberen te maken). Door voorkeuren, gevoelens en trends (toenemend ruimte- en autogebruik), die uit onderzoek zouden blijken, op te vatten als iets dat bij mensen van binnenuit komt en losstaat van de omstandigheden waarin ze zijn gebracht, worden die omstandigheden in de vorm van behoeften van burgers gereproduceerd. Ik bedoel daarmee te zeggen dat wat de mensen volgens het onderzoek zouden willen in wer-

kelijkheid is wat de plannenmakers en de politiek willen, althans waar zij toe besloten hebben (misschien wel zonder goed over de consequenties te hebben willen nadenken). De plannenmakers en de politiek zijn verantwoordelijk voor een beleid dat heeft geleid en nog steeds leidt tot een toenemend autogebruik, steeds meer ruimte- en energiegebruik, lucht- en milieuvervuiling. Bij de keuze van dat beleid spelen de belangen van wegenbouwers, projectontwikkelaars, woningcorporaties en de dienst stadsontwikkeling een doorslaggevende rol. Door de zaken nu zo voor te stellen dat dit alles door de bevolking 'nu eenmaal' wordt gewild, verschaffen deze belangengroepen zichzelf een ideologie waarmee zij hun gevestigde economische belangen veiligstellen. Politieke partijen als de PvdA en GroenLinks kunnen met behulp van die ideologie als excuus aanvoeren: "Wij zijn best voor het milieu, maar de mensen zijn nog niet zover. Die willen gewoon autorijden en steeds ruimer wonen in een tuinstedelijk milieu."

De voorkeuren en behoeften van de overheid

Als de schuld voor het toenemende auto- , energie- en ruimtegebruik, de uitputting van grondstoffen en de verontreiniging van het milieu eerder gelegd moet worden bij de overheid en de politiek, die immers leiding geeft aan de overheid, dringt de vraag zich op: waarom doet de overheid dat? De zorg om het milieu en een rechtvaardige samenleving hebben ertoe geleid dat de overheid over meer ambtenaren, bevoegdheden en financiën kon beschikken en nu blijkt dat de overheid de problemen alleen maar erger maakt, de aanjager is van nog veel meer milieuproblemen en sociale achterstelling. Bewoners en actiegroepen die zich zorgen maken over het milieu, de geluidsoverlast, de luchtverontreiniging en het massaal slopen van betaalbare sociale huurwoningen vinden in de regel de overheid inclusief de politiek tegenover zich. Deze situatie doet sterk denken aan Goethes tovenaarsleerling: wij roepen een krachtige overheid in het leven om milieuproblemen en problemen van ongelijkheid op te lossen, maar daardoor hebben wij een kracht ontketend die de problemen nog veel erger maakt en zich bovendien tegen ons keert.

In de door *Keerpunt '72* zo verfoeide vrijemarkteconomie beslissen consumenten of zij een product of dienst wel of niet kopen. In *Het biefstuksocialisme en de economie* van Hans van den Doel (1978, blz. 48 e.v.), destijds

prominent lid van Nieuw Links, lezen we een pleidooi voor 'socialisatie van de vraag': een veel groter deel van het nationaal inkomen zou door de overheid moeten worden besteed. Dat zou niet alleen nodig zijn om de vraag naar goederen en diensten te reguleren die nodig is om bedrijven aan de gang te houden en werkgelegenheid te garanderen, het zou ook noodzakelijk zijn voor beter onderwijs, meer welzijn en zorg, veiligheid, stadsvernieuwing en een goede infrastructuur. Wat heb je aan een overvloed aan particuliere consumptie als je geen gezinszorg kan krijgen, het onderwijs slecht is en de stad vervuilt? Als we bovendien effectief iets willen doen tegen milieuvervuiling, dan is het beter dat dat gecoördineerd, deskundig en van hogerhand gebeurt dan wanneer dat door elk individu afzonderlijk gedaan zou moeten worden. Aldus het argument van Van den Doel en de zijnen. Een argument waar weinig op af te dingen valt.

De vrienden van de overheid

Waar Van den Doel, Den Uyl en de hunnen destijds weinig oog voor leken te hebben, is dat een overheid die zoveel te besteden heeft een groot risico loopt het jachtterrein te worden van gelukzoekers en bedrijven die het op gemeenschapsgeld hebben gemunt.

> Ik herinner mij een voorval uit 1972 - ik was toen raadslid voor de PvdA in de gemeente Langedijk - van een slimme aannemer die begreep dat hij veel meer kon verdienen aan de bouw van een grote sporthal dan door met andere aannemers in de slag te gaan voor een paar woningwetwoningen. Hij wist alle sportverenigingen voor zijn plan te winnen. Toen zijn voorstel in de gemeenteraad kwam, zat de tribune vol met sporters en bestuursleden van sportverenigingen. De aannemer mocht een gloedvol betoog afsteken voor de sport in Langedijk, de raad ging akkoord met de subsidie en de aannemer had de klus binnen.

Van Doorn beschrijft hoe het Anti-CRM-Bezuinigingsfront, waarbij vooral linksgeoriënteerde buurt- en opbouwwerkers waren aangesloten, in 1971 te hoop liep tegen bezuinigingen die 'het welzijn van de bevolking' ondermijnden. "Versterking van de eenheid van welzijnswerkers tegen alle aanvallen van rechts" en "Meer poen om welzijnswerk te doen", zo kan ik me herinneren. Van Doorn schrijft: "De macht van deze groepen is bovendien zo groot, omdat zij er uit hoofde van hun werk in slagen hun

cliënten van zich afhankelijk te maken."[48] Een kanttekening die niet minder geldt voor het onderwijs, de gezondheidszorg en de geestelijke gezondheidszorg.

In een vrijemarkteconomie moet je als aanbieder van een dienst of product consumenten zover zien te krijgen dat ze tot aankoop overgaan. Je moet je afvragen wat de consument eventueel bereid is te kopen en jouw product/dienst aanpassen aan zijn smaak. Je moet met je prijs rekening houden met zijn budget en met de concurrentie. Gaat het erom de overheid tot bepaalde bestedingen te brengen, dan gaan totaal andere factoren een rol spelen. De Jaarbeurs haalt wat prominente politici in haar raad van bestuur, woningcorporatie Mitros bewijst burgemeester Brouwer een gunst door haar onderhands en veel te goedkoop een monumentaal pand aan de hand te doen, de aannemer die de sporthal wil bouwen, zorgt dat hij populair is in de sportwereld, onderzoeksinstellingen en adviesbureaus knopen vriendschappelijke of partijgenootschappelijke relaties aan met hoge ambtenaren en wethouders, en welzijnswerkers die een betere CAO willen, sturen hun cliënten de straat op om te demonstreren voor meer poen om welzijnswerk te doen.

> In 1978 richtten Ed van Thijn, Wim Meijer en Tom Pauka De Beuk op, gericht op media- en presentatietraining van PvdA-kamerleden. Inmiddels is De Beuk uitgegroeid tot een groot organisatie- en adviesbureau onder leiding van Dorien de Wit, prominent lid van de PvdA. Dat De Beuk makkelijk toegang heeft tot wethouders-partijgenoten die geld kunnen uitgeven voor interactieve beleidsontwikkeling en dergelijke laat zich begrijpen. Rinda den Besten, momenteel PvdA-wethouder, was in de vorige raadsperiode raadslid en fractievoorzitter en tevens werkzaam als consultant bij De Beuk. De Beuk kreeg in die periode voor minimaal 596.643 euro opdrachten van de gemeente Utrecht, waar de PvdA de lakens uitdeelt. Sommige opdrachten werden verstrekt via gesubsidieerde welzijnsinstellingen. Daarover kon de gemeente geen informatie geven.

[48] J.A.A. van Doorn e.a. (1978), *De stagnerende verzorgingsstaat*, blz. 30-32.

Er is weinig verbeeldingskracht voor nodig om te bedenken dat de overheid, naarmate die over meer bevoegdheden en overheidsfinanciën beschikt, meer voor het karretje gespannen wordt van machtige belangengroepen, die met elkaar graag bereid zijn om in te vullen wat de wensen en voorkeuren van de burger zijn en hoe het geld van de overheid moet worden besteed. "De moderne staatsmacht is slechts een comité, dat de gemeenschappelijke zaken der gehele burgerklasse beheert."[49] Aldus Marx in 1847, die (dit voor wie niet bekend is met het marxistische jargon) met de burgerklasse de bourgeoisie bedoelde en dus niet het gewone volk, dat door de bourgeoisie wordt uitgebuit.

Ambtelijke dienst als bedrijf

Wat de voorkeuren en behoeften van de overheid betreft, die worden natuurlijk mede bepaald door de invloed van de ambtelijke dienst. In het vorige hoofdstuk (*Yes, minister*) ben ik ingegaan op de ambtelijke dienst als bedrijf. Formeel gezien, is de ambtelijke dienst een en al dienstbaarheid aan de publieke zaak. Maar in de praktijk is het natuurlijk een bedrijf als elk ander, waar mensen proberen hun werk veilig te stellen, hun afdeling uit te breiden en promotie te maken. "Een probleem is dat de overheid van binnenuit een onweerstaanbare druk kent om uit te breiden in weerwil van alle mooie regeringsplannen om de overheid terug te dringen." Aldus het Advies van de Raad van Economische Adviseurs (REA) in *Lof der Eenvoud*.[50] In 2005 bedroeg het aantal bij de overheid werkzame fulltime equivalenten (fte's) 807.004, exclusief zo'n 100.000 fte's werkzaam bij 430 geregistreerde zelfstandige bestuursorganen. De overheid is daarnaast opdrachtgever van enige duizenden bureaus voor advies, beleidsontwikkeling en onderzoek.[51] Het aantal in zorg en welzijn werkzame personen bedroeg in 2005 1.112.000 en daar zitten, zoals bekend, zeer veel managers en beleidsmedewerkers tussen. Wat de REA opmerkt over de expansiedrift van de overheid in enge zin geldt niet minder voor de overheid in ruime zin, dus inclusief de gesubsidieerde sector: Portes, Cumulus, Doenja, Stade, noem maar op.

---

[49] Karl Marx (1920), *Klassieke teksten* (vertaald door Herman Gorter), blz.116.

[50] *Lof der Eenvoud*, REA, 24 januari 2007.

[51] Google geeft bij "beleidsadvies" 70.300 en bij "beleidsonderzoek" 158.000 hits.

Zoals een extern bedrijf zich toegang tot de wethouder probeert te verschaffen om opdrachten in de wacht te slepen, zo doen ambtelijke diensten en welzijnsinstellingen dat ook. Ook zij hebben er belang bij op hun manier in te vullen wat de burger wil of wat goed is voor de burger. Het Ingenieursbureau Utrecht ontwerpt wegen, kruispunten, kunstwerken, parkeergarages, bruggen en zal dus aanvoeren dat die beslist noodzakelijk zijn om de 'autonome' groei van het autoverkeer te kunnen opvangen. Stadsontwikkeling vindt dat Lombok, Ondiep, Overvecht, Kanaleneiland en Hoograven op de schop moeten, omdat de woningen niet meer beantwoorden aan de eisen die bewoners daar tegenwoordig aan stellen. De opbouwwerkers van Portes werken samen met de gemeente en de corporaties en dringen bij de wethouder-partijgenoot aan op meer geld om bewoners te begeleiden bij de herstructurering. Directeur Heemskerk van de Rabobank is ook een groot voorstander van de sloop: "Het hart van Utrecht is prachtig. Maar veel wijken daaromheen zijn niet mooi. Die kunnen wat mij betreft plat, op de schop. Leg goede ontsluitingswegen aan." (UN/AD 11 augustus 2007). De ambtelijke dienst heeft vaak dezelfde visie op wat goed is voor de bevolking als de woningcorporaties, de Rabobank, Ballast Nedam, Proper-Stok. Bouwactiviteiten van woningcorporaties, projectontwikkelaars en wegenbouwers maken plannenmakerij, overleg en begeleiding door ambtelijke diensten noodzakelijk. Voor bouwbedrijven en corporaties is het dus niet zo moeilijk om kruiwagens te vinden.

Dat grote bedrijven grote invloed hebben op het beleid van de overheid en dat er dikwijls sprake is van innige belangenverstrengeling komt duidelijk tot uitdrukking in de publiek-private samenwerking (PPS), die steeds meer ingeburgerd raakt. In hoofdstuk 5 (*Vriendjespolitiek in het stationsgebied*) heb ik genoemd de Bilaterale Ontwikkelings Overeenkomst (BOO) Vredenburg tussen de gemeente Utrecht en HC BV. Zo is er ook een BOO met de Jaarbeurs en een met NS Vastgoed. In die overeenkomsten verplicht de gemeente zich om haar uiterste best te doen milieuvergunningen, sloopvergunningen en bouwvergunningen goedgekeurd te krijgen voor de uitbreiding van Hoog Catharijne en de Jaarbeurs en de bouw van grote kantoorcomplexen rond het station. Van een eerlijke behandeling van bezwaren en zienswijzen van burgers en actiegroepen met betrekking tot die vergunningen is uiteraard geen sprake. Gezamenlijk

besluiten de gemeente, de Jaarbeurs, HC BV en NS Vastgoed om de bevolking zo veel mogelijk buitenspel te zetten. Burgers en actiegroepen die zich verzetten tegen sloop, tegen meer autoverkeer, tegen de Belle van Zuylentoren, tegen het Muziekpaleis, tegen de fly-over en andere projecten die niets met 'grenzen aan de groei' te maken hebben, vinden de overheid en haar private partners tegenover zich. En de PvdA en GroenLinks. De krachtige overheid, die in het leven is geroepen om milieuproblemen op te lossen, omdat individuele burgers daar niet toe in staat zouden zijn, maakt het allemaal nog veel erger en keert zich samen met grote bouwbedrijven, projectontwikkelaars, woningcorporaties, HC BV, de Jaarbeurs en NS Vastgoed tegen de bevolking. En daarbij blijken, zoals ik met name in hoofdstuk 8 (*Luchtkwaliteitsbeleid*) heb laten zien, leugen en bedrog de gewoonste zaak van de wereld te zijn.

De klasse van de beheerders

De overheid is een eigen leven gaan leiden. Maar waar is de politiek gebleven? Wat is er met de PvdA en met GroenLinks gebeurd? Waarom is de linkse politiek niet in staat gebleken om te voorkomen dat de overheid zich tegen de bevolking en tegen het milieu keert? In hoofdstuk 10 (*Yes, minister*) heb ik betoogd dat de politiek geen partij is voor de 'vierde macht', omdat die een enorm kennisoverwicht heeft en de communicatie tussen politiek en bevolking monopoliseert, en dat de overheid geplaagd wordt door corruptie. Maar er is nog meer aan de hand. De sociaal-democraten en de pacifistisch-socialisten, radicalen[52] en communisten die later GroenLinks zouden vormen, hebben niet voorzien dat een uitdijende overheid, met daaromheen wetenschappelijke instituten, organisatie- en adviesbureaus, 430 zelfstandige bestuursorganen en talrijke door de overheid in het leven geroepen adviesorganen en de door de overheid gesubsidieerde zorg-, onderwijs- en welzijnssector, een aparte klasse in het leven roept van ambtenaren en 'vrijgestelden' en dat het bestaan van zo'n klasse het de politiek ontzettend moeilijk maakt om de overheid en

[52] De Politieke Partij Radicalen werd in 1968 opgericht door teleurgestelde confessionelen, onder wie Bas de Gaay Fortman, Harry van Doorn, Jacques Aarden en Pieter Bogaers.

gesubsidieerde sector te beteugelen.[53] Volgens Arnold Heertje is er sprake van een nieuwe, omvangrijke, politiek zeer invloedrijke klasse, die hij *de klasse van de beheerders* noemt.[54] Voor Heertje is het kenmerkende van deze 'beheerders' dat zij leidinggevende functies bekleden in maatschappelijke organisaties en ambtelijke diensten. Hun politieke invloed danken ze aan het feit dat ze sterk vertegenwoordigd zijn in de kaders van politieke partijen. Dat verschaft ze de mogelijkheid om de eigen profijtelijke posities veilig te stellen.

"De sociaal-democratie wordt thans niet meer vertegenwoordigd door de PvdA. De beweging is niet langer een partij van en voor de arbeiders en evenmin voor de zwakken in de samenleving. De PvdA is verworden tot een partij van en voor beheerders: de Partij van de Beheerders. De beheerders maken in Nederland de dienst uit. Zij zijn de risicomijdende managers van woningcorporaties, energiebedrijven, zorginstellingen, en het hoger beroepsonderwijs. Ze opereren vooral in de semipublieke sector en vallen op door hun salarissen, bonussen en gouden handdrukken (…) De klasse van de beheerders is de vrucht van de mars door de instituties, die in de jaren zeventig is begonnen. De meeste beheerders zijn lid of sympathisant van de PvdA."

Wouter Bos schreef in de Volkskrant van 14 april 2007: "Tenslotte speelt een rol dat onze mars door de instituties bijna te goed is gelukt. In het openbaar bestuur maar ook in tal van publieke en semipublieke instellingen barst het van de PvdA-ers. Het stelt ons meer dan menig ander in staat veranderingen in gang te zetten en resultaten te boeken. Maar het maakt ons meer dan menig ander kwetsbaar voor regentengedrag en bestuurlijk autisme." Ook volgens Wouter Bos barst het van de PvdA-ers in het openbaar bestuur en in tal van publieke en semipublieke instellingen.

Het beeld dat Bos en Heertje schetsen, gaat zeker op voor een stad als Utrecht, waar de PvdA sinds jaar en dag de dominante partij is. Het lot van een dominante partij is dat die gelukzoekers aantrekt, die meeliften

---

[53] Herman Vuijsje (1977), *De Nieuwe Vrijgestelden, de opkomst van het spijkerpakken-proletariaat*.

[54] *Vertrapten door de bureaucratie verenigt u*, Arnold Heertje in de Volkskrant van 24 november 2006.

met de mars door de instituties. Misschien heeft Wouter Bos het daarover als hij zegt dat de mars door de instituties “bijna te goed gelukt” is. Omdat de PvdA sinds jaar en dag de dominante partij is, krijg je in de ambtelijke dienst en de door de gemeente gesubsidieerde sector een systeem van politieke benoemingen. Sollicitanten voor beleidsfuncties en leidinggevende functies hebben een grotere kans als zij sympathisant zijn van de PvdA.[55] Het gevolg is dat in de achterban en het kader van de PvdA gemeenteambtenaren relatief sterk vertegenwoordigd zijn. Deze goed geïnformeerde aanhang drukt natuurlijk sterk zijn stempel op de opstelling van partij en fractie in de raad. In mindere mate geldt dit ook voor GroenLinks.

Onder de dertien gemeenteraadsleden van de PvdA tref je behalve twee studenten en een acteur alleen werkers aan in de (semi)overheidssfeer. Dat is niet alleen in Utrecht het geval. Uit een onderzoek van het VNO-NCW blijkt “dat de PvdA over de hele linie een partijkader heeft van werknemers of ex-werknemers van de overheid, het onderwijs, gezondheidszorg of gesubsidieerde instellingen. Kortom: de (semi)overheid.”[56] GroenLinks gaat daar steeds meer op lijken.[57]

Een partij die decennia lang bestuursmacht heeft, trekt volk aan dat op die macht afkomt en daar zijn voordeel mee probeert te doen. Het kader van de PvdA, en dat gaat steeds meer ook voor GroenLinks gelden, bestaat daardoor steeds minder uit proletariërs, verworpenen der aarde en maatschappijhervormers en steeds meer uit leidinggevende ambtenaren, zorgverleners en welzijnswerkers, managers van woningcorporaties, zorginstellingen en instellingen voor hoger onderwijs en directeuren van onderzoeks- en beleidsadviesbureaus. De griezelige situatie die daardoor is ontstaan, is dat de overheid en de gesubsidieerde sector steeds meer door zichzelf worden gecontroleerd, door de klasse van de beheerders,

---

[55] In een stad als Maastricht of Den Bosch geldt dat voor het CDA.

[56] *Wie vertegenwoordigt het volk*? Vereniging VNO-NCW, 2003.

[57] GroenLinks zou zich van de PvdA onderscheiden doordat er wat meer kader komt uit het onderwijs of de gesubsidieerde sector, maar minder uit de ambtelijke dienst. Het VNO-NCW gooit GroenLinks en de SP echter op één hoop. Aannemelijk is dat er een groot verschil bestaat tussen de SP en GroenLinks. De aanhang van de SP in de ambtelijke dienst lijkt niet groot.

die belang heeft bij de instandhouding van een zo groot mogelijke overheid.

> De toeloop en de aanhang van de PvdA in grote steden, waar de PvdA al jaren aan de macht is, heeft in belangrijke mate te maken met subsidie die door de gemeentelijke overheid wordt geboden voor integratie, migrantenorganisaties en welzijnswerk. Ik citeerde al eerder Van Doorn, die over de macht van zorg- en welzijnsprofessionals zegt dat die zo groot is "omdat zij er uit hoofde van hun werk in slagen hun cliënten van zich afhankelijk te maken."[58] De invloed van PvdA-wethouders, -raadsleden en -ambtenaren op de verlening van subsidiegelden zorgt voor een beroepskader in die gesubsidieerde instellingen van trouwe PvdA-aanhang, die op zijn beurt belangrijk bijdraagt aan de groei van de PvdA- aanhang onder zijn cliëntele. De populariteit van de PvdA onder bevolkingsgroepen waarop het welzijnswerk zich in het bijzonder richt, heeft dus weinig met Kok en Bos te maken, laat staan met de ideologie van de PvdA. In feite heeft de welzijnssubsidie niet weinig het karakter van staatssteun voor de PvdA. Zonder al die subsidie zou de PvdA wellicht niet de favoriete partij zijn bij allochtonen. Via en dankzij gesubsidieerde multiculturele instellingen en het welzijnswerk komen representanten van achtergestelde groepen in de PvdA omhoog, die zich daartoe de ideologie van de PvdA eigen maken. Toen in de Utrechtse raadscommissie Bestuur en Veiligheid de klacht van allochtone mannen werd behandeld dat zij door de burgemeester gediscrimineerd werden omdat hun koffiehuis om 11 uur 's avonds dicht moest,[59] deden de raadsleden Ahmed Essousi, werkzaam bij het multiculturele instituut Forum, en Bouchra Dibi, werkzaam bij de welzijnsstichting Cumulus, er het zwijgen toe en drongen er bij de allochtone mannen slechts op aan excuses aan te bieden aan de burgemeester, die boos was geworden en had ge-

[58] J.A.A. van Doorn (1978), *De stagnerende verzorgingsstaat*, blz. 32.

[59] Het koffiehuis had een vergunning gekregen onder de voorwaarde dat het om 23.00 uur zou sluiten, terwijl de Utrechtse horeca 24 uur per etmaal open mag zijn. De reden was dat er alleen allochtone mannen komen en dat die zich wel eens bij de uitgang ophouden, "wat intimiderend kan werken op passanten".

> zegd dat zij zich door de allochtone mannen niet voor rotte vis hoefde te laten uitmaken.[60]

De verdringing van het oorspronkelijke kader van de partij door een kader van een heel andere samenstelling (en een daaraan aangepaste geassimileerde instroom) heeft uiteraard grote gevolgen voor het gedachtegoed van de partij. Het oorspronkelijke gedachtegoed van de PvdA sloot aan bij het emancipatiestreven van de arbeidersklasse, het huidige sluit aan bij de ambities van zorgverleners, welzijnswerkers, ambtenaren, onderwijsgevenden en beheerders van (semi)overheidsinstellingen. Het huidige kader heeft geen boodschap aan een eerlijke verdeling van kennis, macht en inkomen, grenzen aan de groei, schone lucht, een beter milieu, opheffing van de woningnood. “Steeds vinden wij leden van de PvdA op onze weg. Het gevecht om de luchtkwaliteit wordt gewonnen door een beroep bij de Raad van State en niet langs de weg van de integrale besluitvorming.”[61] Aldus Arnold Heertje. Actiegroepen die opkomen voor schone lucht en natuurbehoud ondervinden nergens zo veel tegenstand als van gemeentebesturen waarin de PvdA de lakens uitdeelt of, zoals in Utrecht, waar de PvdA en GroenLinks samen de lakens uitdelen.

> GroenLinks-wethouder Giesberts stelt voor de bomenverordening af te schaffen, zodat voortaan 90% van alle bomen in Utrecht zonder vergunning door de gemeente kan worden gekapt. Verkeersreconstructies en de aanleg van parkeergarages, die voor extra luchtverontreiniging zorgen, kunnen op de onvoorwaardelijke steun van GroenLinks rekenen. De stationsplannen, die in het belang van HC BV, de Jaarbeurs en NS Vastgoed zijn gemaakt, worden met steun van GroenLinks doorgedrukt. Het Muziekpaleis van 110 mil-

---

[60] Het voorval doet erg denken aan Aboutaleb, die zijn mede-moslims voorhield naar Marokko terug te gaan als ze zo veel kritiek hadden op Nederland. Dit illustreert de ‘individuele circulatie’ zoals bedoeld door Pareto. Onder radicale allochtonen worden de geassimileerde allochtone politici als *bounty's* gekwalificeerd, een variatie op de *Uncle Toms* van Eldridge Cleaver. Op Pareto en de ‘individuele circulatie’ kom ik nog terug.

[61] *Vertrapten door de bureaucratie verenigt u*, Arnold Heertje in de Volkskrant 24 november 2006.

joen euro, waarvan de kaartjes zo duur zijn dat mensen met een modaal inkomen die niet kunnen betalen, wordt gebouwd onder verantwoordelijkheid van GroenLinks-wethouder Cees van Eijck, die zodoende het geld voor kunst en muziek uitgeeft aan glas en beton, en aldus ten goede laat komen aan grote bouwondernemers. PvdA en GroenLinks zijn beide enthousiast over de Belle van Zuylentoren, een bouwplan dat een totale onverschilligheid demonstreert voor vraagstukken als de uitputting van grondstoffen, het verlies van open ruimte en het toenemend energie- en autogebruik. Geld om chronisch zieken standaard 85 euro per maand bijzondere bijstand te verlenen, is er volgens het links-christelijke college van Utrecht niet: dat is een te grote aanslag op de financiën van de gemeente.

De aflossing van de macht

Wat ik in het voorgaande heb proberen te illustreren, is de opkomst van een op hervorming gerichte politieke beweging en het oplossen daarvan in de gevestigde politieke orde. Dit proces wordt in karikaturale vorm beschreven door Orwell, in *Animal Farm*. Onder leiding van de varkens wordt de boer verdreven, omdat hij de dieren uitbuit. De varkens nemen de leiding over, kennen zichzelf voorrechten toe, gaan ook alcohol drinken en rechtop lopen, verzoenen zich tenslotte met de mensen en zijn uiteindelijk door de paarden, koeien, schapen en geiten niet meer van de mensen te onderscheiden. Die varkens zullen ongetwijfeld aanvankelijk ook best goede bedoelingen hebben gehad. Wat ik hiermee probeer te illustreren is ‘de mars door de instituties’, waarbij de hervormers zich toegang weten te verschaffen tot machtsposities, daarbij steeds meer water bij de wijn van hun idealen doen en uiteindelijk nauwelijks meer van de oorspronkelijke regenten te onderscheiden zijn. Zij kennen zichzelf ook vette salarissen toe, ze liegen er ook op los en komen al snel tot het inzicht dat economische groei en sociale ongelijkheid nu eenmaal onvermijdelijk zijn. Willen wij werkelijk iets doen tegen de onaanvaardbare aantasting van de natuur en het leefmilieu, de uitputting van grondstoffen en de kloof tussen arm en rijk, dan moeten we ons verdiepen in het proces door middel waarvan een hervormingsbeweging wordt opgenomen en ingekapseld in de gevestigde orde. Het blijkt namelijk een illusie om te

denken dat de wereld vanzelf beter wordt als een meerderheid op democratische wijze daartoe beslist.

De aflossing van de macht wordt niet alleen door Karl Marx (1818-1883) beschreven, maar ook door sociologen als Gaetano Mosca (1858-1941) en Vilfredo Pareto (1848-1923), die niet veel ophadden met het marxisme en al helemaal niet met het proletariaat. Over één ding waren ze het gedrieen echter roerend eens: er is altijd een elite of klasse in een samenleving die de macht heeft en die macht tot eigen voordeel aanwendt. Mosca brengt dat zo onder woorden:

> "In alle maatschappijen, vanaf maatschappijen die heel weinig ontwikkeld zijn en waar de beschaving nog maar nauwelijks daagt tot de meest geavanceerde en machtige maatschappijen, treden twee klassen aan het licht, een klasse die regeert en een klasse die geregeerd wordt. De eerste klasse, altijd de minst talrijke, vervult alle politieke functies, monopoliseert de macht en geniet de voordelen die de macht brengt, terwijl de tweede, de meest talrijke klasse, wordt bestuurd en gecontroleerd door de eerste, en wel op een manier die nu eens meer of minder wettig is, dan weer meer of minder willekeurig en gewelddadig, en de eerste, ogenschijnlijk althans, voorziet van materiële bestaansmiddelen en van middelen die essentieel zijn voor de vitaliteit van het politieke organisme."[62]

Mosca windt er geen doekjes om: de heersende klasse laat zich door de overheerste klasse onderhouden. De heersende klasse "geniet de voordelen van de macht" en wordt door de overheerste klasse in haar levensonderhoud voorzien. De macht is als het ware gebaseerd op een ruil: jij zorgt dat ik gevoed word, dan zal ik jou besturen en het land tegen vreemde mogendheden beschermen.

> De varkens in *Animal Farm* deden het denkwerk op de boerderij en dat voerden zij tegenover de andere dieren aan als reden waarom zij alle appels opaten, de melk van de koeien dronken, in het huis van de boer woonden en in bedden sliepen.

[62] Gaetano Mosca (1939), *The Ruling Class*, blz. 50.

Op basis waarvan macht wordt erkend en uitgeoefend, hangt van de samenleving af. Geen heersende klasse zal domweg zeggen dat zij regeert omdat zij nu eenmaal de baas is. In plaats daarvan zal de heersende klasse altijd haar macht proberen te rechtvaardigen door er een morele of wettelijke basis voor aan te voeren. Deze wettelijke of morele basis waarop de macht van de politieke klasse berust, wordt door Mosca de 'political formula' genoemd,[63] en komt neer op wat wij tegenwoordig een ideologie noemen.

De heersende klasse, altijd een minderheid, heeft de 'political formula' nodig om de meerderheid ertoe te brengen de leiding van de heersende klasse te aanvaarden. In de op godsdienst gebaseerde samenleving is de heersende klasse eenvoudig door God tot de uitoefening van macht geroepen. In een democratische samenleving berust macht op een ideologie die het volk moet aanspreken en op charisma.

Circulatie van elites

Als er onder het volk mensen opstaan die geen genoegen nemen met hun onderworpen bestaan, dan kunnen ze naar de wapens grijpen en de heersende klasse verdrijven, zoals in *Animal Farm* gebeurt. Maar ze kunnen ook, met een eigen 'political formula' of ideologie, de steun van het volk zien te krijgen. Want wat de heersende klasse kan, kan een klasse die de macht wil overnemen net zo goed.

De uitbuiting van de zwakken door de sterken is voor Pareto,[64] evenals voor Mosca, een gegeven. Het leven is, net als bij Darwin en in de vrijemarkteconomie, een 'struggle for life', waarin de beteren zich tot een elite opwerken. Omdat superioriteit geen erfelijke eigenschap is, degenereert de heersende elite: kinderen van succesvolle leiders blijken vaak niet te beschikken over de bekwaamheden van hun ouders. Omgekeerd, staan er bekwamen op in de lagere lagen van de bevolking. Die bekwaamheid is bij Pareto vooral een psychische geschiktheid, een bepaalde slimheid en het vermogen om de macht vast te houden.

---

[63] Gaetano Mosca (1939), *The Ruling Class*, blz. 70.

[64] T.B. Bottomore (1964), *Elites and society*, blz. 48 e.v.

Circulatie doet zich bij Pareto op twee manieren voor: individueel en collectief. In het individuele geval krijgen individuele bekwamen uit lagere lagen toegang tot de gevestigde elite en zorgen zij er aldus voor dat de elite niet degenereert. Collectieve circulatie doet zich voor als de degeneratie van de gevestigde elite niet door individuele circulatie wordt gecompenseerd. De gevestigde elite degenereert dan steeds verder, waardoor een opkomende elite de kans krijgt de macht over te nemen. De geschiedenis is dus een kerkhof van aristocratieën, aldus Pareto.

Circulatie en maatschappelijke verandering
Anders dan Pareto, geeft Mosca zich terdege rekenschap van de invloed van maatschappelijke veranderingen op elitevorming. "Als zich in een maatschappij een nieuwe welvaartsbron ontwikkelt, als het praktische belang van kennis groeit, als een oude godsdienst vervalt of een nieuwe wordt geboren, als er een nieuwe stroom van ideeën op gang komt, treden, simultaan, verstrekkende verschuivingen op in de regerende klasse."[65] Nieuwe problemen en technologische veranderingen scheppen nieuwe kansen voor nieuwe elites of klassen.[66] Zoals bekend, is dat ook bij Marx het verhaal: het ontstaan van bepaalde productiemiddelen (technologieën, geld, grondstoffen) schept gelegenheden voor een bepaalde klasse om zich de macht in de maatschappij toe te eigenen. Heersende opvattingen, morele en juridische principes corresponderen bij Marx als ideologieën met de belangen van de heersende klasse, 'political formulas' vervullen die functie bij Mosca en 'derivations' bij Pareto.

De progressieve elite

De sociaal-democratische en groene erflaters van Marx zullen er waarschijnlijk geen bezwaar tegen hebben als ik probeer de PvdA en GroenLinks te begrijpen als een nieuwe klasse of elite, zoals bedoeld door Marx, Mosca en Pareto, en zoals Arnold Heertje dat ook doet. Laat ik ze 'de progressieve elite' noemen. Het feit dat de progressieve elite pretendeert hervormingen na te streven, is geen reden om haar niet als een elite of een opkomende klasse te analyseren. Elke elite of klasse pretendeert

---

[65] Gaetano Mosca (1939), *The Ruling Class*, blz. 65.
[66] T.B. Bottomore (1964), *Elites and society*, blz. 60.

hervormingen na te streven en elke elite probeert steun te verwerven bij het volk door een aansprekende ‘political formula’ of ‘ideologie’. En elke elite geeft hoog op over haar eigen onbaatzuchtige leiders.

De suggestie dat de progressieve elite op macht uit zou zijn, dat zij die macht (ook) zou willen hebben om er, zoals Mosca dat uitdrukt, de voordelen van te genieten, komt op sommige mensen flauw, oneerbiedig en ondankbaar over. Dat is nu precies wat ideologieën en ‘political formulas’ doen: ons het idee geven dat onze leiders onbaatzuchtig zijn. Leiders die steun proberen te krijgen voor hun ambities doen dat steevast door te getuigen van hun idealistische inslag: het zou hun zuiver en alleen gaan om de verwerkelijking van een ideaal. Vragen wat zij daaraan verdienen, is erg ongepast, want daarmee wordt hun ‘integriteit’ in twijfel getrokken.

Marx zou met die hypocrisie wel raad hebben geweten: het menselijk handelen wordt niet door idealen geregeerd, ook het handelen van progressieve politici niet. Het is omgekeerd: “Het voortbrengen van ideeën, voorstellingen, het bewustzijn is allereerst onmiddellijk vervlochten in het materiële handelen en het maatschappelijk verkeer, het is het spreken van het werkelijke leven.”[67] Ook Mosca, die, zoals gezegd, weinig van het marxisme moest hebben, gaat ervan uit dat idealen simpelweg het domein zijn van de ‘political formula’. Dat wil helemaal niet zeggen dat mensen niet mede door idealen worden gedreven, maar wel dat die idealen verweven zijn met ambities, belangen en psychische drijfveren op een wijze die verborgen blijft, ook voor de progressieve idealist zelf. Veel progressieve politici zijn heel goed terechtgekomen. Sommige vakbondsleiders klimmen op tot lid van de raad van commissarissen van Shell.

Nieuwe technologie, nieuwe kennis en nieuwe maatschappelijke problemen scheppen kansen voor nieuwe elites. Nederland werd vanaf het eind van de 60-er jaren geconfronteerd met een zeer omvangrijke generatie studenten en afgestudeerden, wat doorwerkte in de groei van het aantal arbeidsplaatsen bij overheid, zorg, welzijn en wetenschap. Van Doorn meldt dat in 1966 voor de maatschappelijke dienstverlening 41 miljoen gulden werd uitgegeven, terwijl dat tien jaar later ruim 948 miljoen gul-

[67] Karl Marx, *Deutsche Ideologie,* MEW 3, blz. 26.

den was.[68] Het is niet verwonderlijk dat een 'political formula' als *Keerpunt '72* kon rekenen op massale steun van intellectuelen die aan de slag wilden bij een overheid die grote plannen had met de samenleving. Het is ook niet verwonderlijk dat daardoor het vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving onbegrensd was. Evenmin verwonderlijk is dat progressieve intellectuelen, die zich door dat idee van de maakbaarheid van de samenleving aangetrokken voelden tot een partij als de PvdA, snel deel gingen uitmaken van het kader van de PvdA en daarin door een betere opleiding domineerden, waardoor de oorspronkelijke arbeidersklasse uit het kader, en uiteindelijk ook uit de partij, verdween.[69] Bij de CPN gebeurde overigens hetzelfde en ook in GroenLinks tref je nauwelijks meer mensen aan die je zou kunnen rekenen tot de verworpenen der aarde.

> Wouter Bos, ik citeerde hem al eerder, schreef in de Volkskrant van 14 april 2007 dat het in het openbaar bestuur en in tal van publieke en semipublieke instellingen 'barst' van de PvdA-ers. Dat bedoelt Pareto met individuele circulatie. De heersende elite neemt individuele progressieve intellectuelen in haar midden op, die dringen vervolgens door tot leidinggevende functies in de ambtelijke dienst, worden politicus of treden anderszins toe tot de klasse van beheerders, passen zich onvermijdelijk aan aan hun nieuwe omstandigheden en zien vanuit hun nieuwe positie dat de wereld toch ingewikkelder in elkaar zit dan zij dachten toen ze nog actievoerders waren. Het resultaat van de totale aanpassing is dat ze begrip hebben voor het massaal slopen van sociale huurwoningen: Utrecht moet immers meer midden- en hogere inkomens vasthouden en aantrekken, en mensen met een laag inkomen moeten over de regio gespreid worden, want als die bij elkaar wonen, krijg je overlast. En de noodzaak om het autogebruik terug te dringen, daar moet je ook genuanceerd tegenaan kijken, want je kunt een stad als Utrecht toch niet op slot gooien?

---

[68] J.A.A. van Doorn e.a. (1978), *De stagnerende verzorgingsstaat*, blz. 24.

[69] *Vertrapten door de bureaucratie verenigt u,* Arnold Heertje in de Volkskrant van 24 november 2006.

Wetmatigheid en keuzevrijheid

Wat moeten we met de conclusie dat de opkomst en het verval van elke elite, dus ook van de progressieve beweging, op grond van de theorieën van Marx, Mosca en Pareto onvermijdelijk zijn? Dat elke hervormingsbeweging 'nu eenmaal' wordt geïncorporeerd in de bestaande heersende klasse of die heersende klasse vervangt, terwijl de maatschappij zelf niet wezenlijk verandert, er aan de opwarming van de aarde, de uitputting van grondstoffen, het ruimte- en energiegebruik geen einde komt en de kloof tussen rijk en arm blijft bestaan, omdat die nu eenmaal voortvloeien uit de 'menselijke natuur'? Wie zich bij een dergelijk perspectief niet wil neerleggen, dient zich af te vragen of mensen misschien ook de vrijheid hebben om *niet* te handelen in overeenstemming met de ijzeren wet van de circulatie van elites, de onafwendbare klassenstrijd. Daarmee komen we terecht in een oude discussie: determinisme versus voluntarisme.

Marx hinkte op twee gedachten. De navolgers van Marx die wel 'vulgairmarxisten' worden genoemd, schrijven aan hem de opvatting toe dat het handelen van mensen domweg door economische wetten wordt gedetermineerd, dat de klassenstrijd dus onontkoombaar is en dat uiteindelijk de klassenloze samenleving en het rijk der vrijheid onvermijdelijk aanbreken. De navolgers van Marx die tot de Kritische Schule worden gerekend, ook wel de Frankfurter Schule genoemd,[70] kijken daar heel anders tegenaan. Zij beroepen zich op die theorieën in de filosofie van Marx waarin de samenleving, de economie en de denkwereld worden uitgelegd als het product van wat Marx noemt "menschliche Tätigkeit".[71] In die visie zijn maatschappelijke structuren, ideologieën en economische processen het product van het handelen van mensen en de keuzes die ze daarbij dagelijks maken. Mensen zijn zich daar echter niet van bewust, zodat het product van hun handelen zich aan hen voordoet als 'autonoom', als zou het gaan om processen, structuren en wetmatigheden die nu eenmaal uit de menselijke natuur voortvloeien.

---

[70] Max Horkheimer, Theodor Adorno, Erich Fromm, Herbert Marcuse, Jürgen Habermas.

[71] Karl Marx, *Thesen über Feuerbach*, MEW 3, blz. 5.

Wat je volgens de Kritische Schule nu moet doen, is het verband blootleggen tussen die zogenaamde wetmatigheden en de keuzes die mensen dagelijks maken en aan elkaar opdringen. Als je dat verband aan het licht brengt, zodat mensen onder ogen zien wat het effect is van die keuzes, dan kunnen ze, als ze daartoe tenminste bereid zijn, die keuzes ter discussie stellen en eventueel wijzigen. 'Wetmatigheden' als de circulatie van elites, maar ook 'autonome ontwikkelingen' als het toenemend auto-, ruimte- en energiegebruik, de sociale ongelijkheid en de onveiligheid zijn in deze opvatting dus processen die we in principe onder controle zouden moeten kunnen krijgen.

> De opvatting dat mensen volkomen gedetermineerd worden door structuren en processen, de vulgair-marxistische opvatting dus, is een opvatting die je onder dié sociaal-democraten aantreft die zich geroepen voelen om maatschappelijke structuren te hervormen, opdat 'de nieuwe mens' kan opstaan. De 'maakbaarheid van de samenleving' is hun ideologie en zij beogen niet zozeer de mensen zelf te laten uitmaken hoe zij willen zijn en samenleven, maar willen die belangrijke taak in handen leggen van de onbaatzuchtige "freischwebende Intelligenz"[72], de belangeloze intelligentia, uiteraard verenigd in de voorhoede van de progressieve beweging. De vraag is natuurlijk hoe het komt dat deze 'freischwebende Intelligenz' zelf niet door structuren en processen gedetermineerd wordt, terwijl het toch ook mensen zijn van vlees en bloed. Het ontstaan van wat Heertje de klasse van de beheerders noemt, is het beste bewijs dat die belangeloosheid een illusie is.

Laat mensen zelf kiezen

Hoe komen we erachter of mensen werkelijk graag steeds meer auto willen rijden, in steeds grotere huizen willen wonen, zitten te wachten op meer welzijnswerk en door de overheid gesubsidieerde culturele voorzieningen en het daarvoor ook over hebben om langer te blijven werken, tot ze 67 zijn? Ik heb betoogd dat onderzoek naar de voorkeuren van mensen veel van weg heeft van een echoput, omdat de door het onderzoek vastgestelde voorkeuren van burgers een product zijn van de omstandig-

[72] Karl Mannheim (1952), *Ideology and Utopia*, blz. 137-138.

heden waarin zij door plannenmakers en politici zijn gebracht. Om mensen echt in de gelegenheid te stellen hun eigen voorkeuren tot uitdrukking te brengen, moet je ze veel meer keuzevrijheid bieden. Om een voorbeeld te geven. De gemeente zou bewoners een inkomensafhankelijke hoeveelheid coupons kunnen geven, die zij naar eigen keuze kunnen besteden: toegang tot klassieke concerten, opvoedingsbegeleiding, hulp van een opbouwwerker, thuiszorg, avondonderwijs, lidmaatschap van een sportvereniging, harmonie of fanfare, muziekles of een zwemabonnement. Als dan blijkt dat verreweg de meeste mensen hun coupons liever uitgeven aan sport en thuiszorg dan aan opbouwwerk en ballet, dan weten we tenminste wat de voorkeuren van de mensen zijn. Om erachter te komen wat mensen over hebben voor het gebruik van een auto, zou je ze de keuze kunnen geven: het bezit van een auto of gratis openbaar vervoer. (Zoals ik heb betoogd, gaat het niet aan om mensen die geen auto hebben voor wijkontsluitingswegen en parkeerplaatsen te laten betalen en daarom compenseer je ze met gratis openbaar vervoer.) Dan valt er tenminste wat te kiezen. De vraag of er 9600 sociale huurwoningen gesloopt moeten worden en grotendeels vervangen door koopwoningen is een vraag die je in een referendum aan de bevolking van Utrecht zou kunnen voorleggen. Mijn hypothese is dat, als mensen de gelegenheid zouden krijgen om zelf keuzes te maken, de milieuproblemen en de sociale ongelijkheid beslist minder zouden zijn. Als mensen zelf zouden mogen kiezen, dan zouden ze niet voor dure prestigeprojecten kiezen, maar voor het opknappen van hun wijk. En dat zou voor het milieu grote winst zijn. Wat ik echter vrees, is dat de politiek, de welzijnsinstellingen, de ambtelijke dienst en de woningcorporaties dit geen goed idee vinden en graag blijven uitmaken wat de mensen ‘van nature’ willen. Willen we keuzevrijheid voor mensen creëren, dan zal er dus eerst iets aan het politieke proces moeten veranderen, dat immers aan de keuze van burgers steeds minder ruimte laat. En dat voert ons terug naar de vraag: waarom vecht de progressieve elite daar niet voor? Zelfbestemming, vrijheid, dat was toch waar het om ging?

De zelfgekozen verloedering

Ik zal daarom nu dieper ingaan op de vraag die mij het meeste bezighoudt: die circulatie van elites, in dit geval de opkomst en daaropvolgen-

de verloedering van de progressieve elite, is daar nu echt geen ontkomen aan? Zou het helpen als we laten zien dat die verloedering uiteindelijk valt terug te voeren op keuzes die politici meer of minder bewust maken? En hoeveel ruimte en vrijheid hebben progressieve politici om anders te kiezen en wat weerhoudt hen daarvan? Ik zal als voorbeeld een paar keuzes noemen.

> Toen burgemeester Brouwer in 2000 onderhands veel te goedkoop een monumentale woning aan de Brigittenstraat kocht van het voormalige gemeentelijk woningbedrijf Mitros, terwijl andere belangstellenden te horen kregen dat het niet te koop was, hadden progressieve politici onmiddellijk op haar ontslag kunnen aandringen. Dat deden ze niet. Een burgemeester die zich verrijkt ten koste van de sociale woningbouw en gunsten van Mitros accepteert, kan niet in functie blijven.
>
> Burgers in Utrecht klagen steen en been over de bezwaarschriftenprocedure, die niets anders is dan een afpoeierprocedure. Niet alleen onthoudt de procedure, waarbij de bezwaren ambtelijk worden afgehandeld, burgers van een eerlijke rechtsgang, raadsleden blijven bovendien verstoken van de feedback die zij als volksvertegenwoordiging nodig hebben. Voorstellen om de raad in te schakelen bij de behandeling van bezwaren tegen collegebesluiten, zijn ook door progressieve politici niet opgepikt.
>
> Berekeningen dat de gemeente Utrecht 1,6 miljard gulden erfpacht heeft laten zitten bij de Jaarbeurs is voor de politiek geen aanleiding om op een diepgravend onderzoek aan te dringen.
>
> Wethouder Giesberts had, toen hij wethouder werd, de motie *Kappen met te vroeg kappen III* kunnen uitvoeren die hij als raadslid nog mede had ingediend en die door de raad was aangenomen, maar deed dat niet. In plaats daarvan geeft hij de ene na de andere voorbarige kapvergunning af.
>
> Toen de vuilnisman Siudak zelfmoord had gepleegd, had de gemeenteraad een onderzoek kunnen eisen naar de juiste toedracht. Dat deed de raad niet.

In elk van de genoemde voorbeelden had de raad, respectievelijk de wethouder de vrijheid om anders te beslissen en in al die gevallen had dat ook erg voor de hand gelegen. De gemeenteraad hield Brouwer de hand boven het hoofd omdat ze van de PvdA is, de grootste partij, en men de vrede in de coalitie en de raad wilde bewaren. Raadsleden willen liever niet bij de behandeling van bezwaren en individuele kwesties betrokken worden, want dat kan ze in conflict brengen met hun eigen wethouder. Een onderzoek naar het laten zitten van die 1,6 miljard gulden erfpacht bij de Jaarbeurs kan slecht uitpakken voor zowel de VVD als de PvdA. Opstelten en Vos - van Gortel zaten in de raad van commissarissen, evenals Stekelenburg, Ien Dales en Vogelaar. En je kunt er gif op innemen dat hoge ambtenaren zich hebben laten smeren en fêteren. Wethouder Giesberts is niet tegen zijn ambtenaren opgewassen, dat wil zeggen: hij kiest ervoor om ze te vriend te houden. Dat vindt hij belangrijker dan zijn eigen idealen trouw te blijven. Ook dat is een keuze. De toenmalige directeur Van Rhijn van de RHD was goeie maatjes met de wethouder en daarom kwam een onderzoek naar de zelfmoord van Siudak slecht uit. De wethouder beweerde dus maar dat het iets te maken had met privéomstandigheden. Mijn conclusie is dat politici in hun keuzes (niets doen is ook een keuze) op geen enkele manier gedetermineerd zijn. De aanpassing, de vriendjespolitiek, het elkaar de hand boven het hoofd houden, daar hoef je als progressieve elite niet aan mee te doen. Doe je er *wel* aan mee, dan is dat een vrije keuze. De verloedering van de progressieve elite is dus een vrije keuze.

Voor een kritische discussie

Wat deze praktijkvoorbeelden laten zien, is dat er van onontkoombare processen geen sprake is. En dus is het ook geen wet van Meden en Perzen dat een progressieve beweging na een geslaagde mars door de instituties opgaat in de gevestigde politieke orde. Progressieve politici hebben de vrijheid om keuzes te maken die *niet* in dat wetmatige patroon passen en het is een toerekenbare keuze om dat *wel* te doen. Politici zullen de zaken natuurlijk zo voorstellen dat zij in hun positie eigenlijk geen andere keus hadden of dat het hun competentie niet is, maar dat is een manier om hun keuze achteraf recht te praten.

Wat deze voorbeelden verder illustreren, is, geheel in lijn met wat Pareto beweerde, dat de keuzes van politici in hoge mate irrationeel zijn, dat wil zeggen: niets te maken hebben met geformuleerde beleidsdoelen. Dat neemt niet weg dat een politicus zijn irrationele keuzes naar buiten toe natuurlijk als rationele keuzes zal presenteren. De rechtvaardigingen die wij aldus voorgeschoteld krijgen, zijn wat Pareto 'derivations' noemt. In feite zijn keuzes kosten- en batenafwegingen. Idealen en partijprogramma's spelen daarbij nauwelijks een rol. Het zijn individuele psychische en economische kosten en baten die gewicht in de schaal leggen. De wethouder wil geen ruzie met zijn ambtenaren omdat hij aardig gevonden wil worden, het raadslid komt door het stellen van kritische vragen aan zijn wethouder in een loyaliteitsconflict of hij wil zelf ook een keer wethouder worden, hij is partijgenoot van en goed bevriend met de burgemeester. Van die dingen. Hoeveel gewicht rationele overwegingen en idealen in de schaal leggen en wat het gewicht is van allerlei psychische en economische kosten en baten valt niet uit te maken, ook door de politicus zelf niet. De politicus zal zichzelf en anderen altijd wijsmaken dat zijn keuze door rationele en idealistische overwegingen is ingegeven en hij is verontwaardigd als wij dat in twijfel trekken. Dan doen wij namelijk iets heel ergs: wij twijfelen aan zijn integriteit. Dat is een door de politieke elite zorgvuldig in stand gehouden taboe. In de psychologie echter is het een algemeen erkend feit dat mensen rationaliseren en een politicus is ook een mens van vlees en bloed.[73] Waarom hecht de politicus er zo aan om idealistisch en rationeel over te komen? Het antwoord wordt door Mosca en Pareto gegeven: om als elite te worden geaccepteerd, is het in een democratie noodzakelijk om jezelf als wijs, onbaatzuchtig en idealistisch te presenteren.

Argumenten en een beroep op idealen halen bij politici, die voornamelijk door irrationele en zelfzuchtige impulsen gedreven worden, niets uit. Ze begrijpen niet waar wij het over hebben en ze willen het niet begrijpen, want dan zouden ze moeten erkennen zelfzuchtige keuzes te hebben gemaakt. Hoe moet GroenLinks uitleggen dat ze opeens vóór het aanleggen van de fly-over zijn, terwijl ze daar uit milieuoverwegingen altijd tegen

---

[73] Pareto gaat ervan uit dat mensen gedreven worden door irrationele 'residuen', maar die voor zichzelf en anderen omzetten in rationeel ogende 'derivations'.

waren? Hoe moet wethouder Giesberts uitleggen dat hij de ene na de andere voorbarige kapvergunning afgeeft, terwijl hij daar als raadslid principieel tegen was? Wat moet je doen met politici die niet voor rede vatbaar zijn en er, als het ze te lastig wordt, voor kiezen om überhaupt niet meer naar argumenten, klachten en bezwaren te luisteren, e-mails, brieven en dossiers niet meer te lezen, rationele discussies en het openbare debat met critici uit de weg te gaan en te volstaan met 'statements' die door pr-mannetjes worden uitgedokterd?

Wat kunnen wij doen om progressieve politici in het rechte spoor te krijgen en te houden, en ervoor te zorgen dat zij niet gecorrumpeerd raken? Het antwoord is dat we de ideologie en de verhalen van politici moeten doorzien en dat wij moeten leren politici te zien zoals zij werkelijk zijn, namelijk zondaren als wij allemaal (maar dan met politieke ambities). Als het publiek in de gaten krijgt dat progressieve politici niet de onbaatzuchtige en idealistische leiders zijn die zij voorgeven te zijn, is het gauw afgelopen met hun aanzien en invloed. Dat maakt de weg vrij voor progressieve politici die *wel* bereid en in staat zijn om hun keuzes zo veel mogelijk op rationele gronden te nemen en in het openbaar te verdedigen. Eigenlijk weet het volk best dat het politici domweg om de macht gaat en om de voordelen daarvan, maar het wordt vaak niet hardop gezegd omdat er zo'n taboe op rust om het te zeggen en te denken. Een taboe dat zorgvuldig door politici in stand wordt gehouden. Ter wille van een goed geïnformeerde publieke opinie gaat het er dus om de irrationele en zelfzuchtige kant van politici, in het bijzonder onze progressieve politici, beargumenteerd aan de kaak te stellen.

Domheid

Zoals gezegd, baseert de politicus zijn keuzes in werkelijkheid maar zeer ten dele op idealen en rationele overwegingen, hoewel hij dat natuurlijk zal ontkennen. Hij heeft er belang bij om zijn werkelijke motieven te verhullen. Om zijn keuzes ook tegenover zichzelf te rechtvaardigen, zorgt hij ervoor dat hij onwetend is of maakt hij zichzelf en de buitenwereld maar wat wijs. Pakt zijn beslissing verkeerd uit, dan kan hij zeggen: "Ik wist het niet." Heeft hij geen zin om zijn wethouder aan te pakken, dan kan hij zeggen dat hij niet voldoende op de hoogte is. Weet hij niet goed raad met klachten en problemen van bewoners, dan leest hij zijn post niet en

geeft hij geen antwoord. Raadsleden weigeren te vragen hoe het zit met die 1,6 miljard gulden, willen niet weten of er wel voldoende koopkracht is om Hoog Catharijne te verdubbelen, weigeren om zich te verdiepen in de gevolgen en de omvang van luchtverontreiniging, willen niet weten wat de inhoud is van bezwaarschriften, weigeren kennis te nemen van kritiek op en klachten over hun wethouder. In al die gevallen is sprake van welbewuste, zelfgekozen domheid. Want wat niet weet, wat niet deert. "Domheid is een gevaarlijker vijand van het goede dan slechtheid (…) Tegen domheid zijn wij weerloos. Noch met protesten noch met geweld is hier iets te bereiken. Argumenten baten niet (…) Vaststaat dat domheid geen gebrek is aan intelligentie maar een moreel tekort. Er zijn mensen met een buitengewoon snel verstand, die dom zijn en mensen met een traag verstand die allesbehalve dom zijn." Aldus de theoloog Dietrich Bonhoeffer.[74] De zelfgekozen domheid van politici heeft vreselijke gevolgen: de ambtelijke dienst kan daardoor beleid ontwikkelen dat niet op rationele gronden gebaseerd is, dat slechts de belangen dient van invloedrijke ondernemers en van de ambtelijke dienst zelf, maar wel als rationeel en wetenschappelijk wordt gepresenteerd. De zelfgekozen domheid van politici leidt ertoe dat wethouders en ambtenaren met leugens en bedrog wegkomen en pseudo-wetenschap de werkelijkheid vertekent. Uiteindelijk leidt het tot wat Lukács noemt de "Zerstörung der Vernunft".[75] Wij moeten domheid en onwetendheid bij progressieve politici dus vasthoudend en scherp aan de kaak stellen. Zij moeten leren dat domheid hun zwaar aangerekend wordt.

Hebzucht

Hoed je voor de idealist die de baas wil spelen, want hij is op je geld en je vrijheid uit.[76] Om het vertrouwen van het volk te winnen, profileert de progressieve politicus zich als een onbaatzuchtige idealist, zodat wij niet meer op het idee komen dat hij misschien wel zijn eigen materiële belangen najaagt. Hoe meer de progressieve politicus opgeeft over zijn idealisme, hoe groter de kans dat hij zijn zakken vult. Welke progressieve politi-

---

[74] Dietrich Bonhoeffer (1972), *Verzet en Overgave*, blz.13.

[75] G. Lukács, *Die Zerstörung der Vernunft*, 1974..

[76] Zie 'Vereniging Solidair en de linkse uitbuiting' op www.keesvanoosten.nl.

cus besluit niet om, na zich voor zijn idealen en het volk te hebben ingezet, of zelfs terwijl hij dat doet, lucratieve commissariaten te accepteren bij Shell, Unilever, de Jaarbeurs, Nuon, ING, KLM, TPG, CSU, of op een andere manier te cashen? Hans Alders (PvdA) voert de lijst aan van bijklussende commissarissen van de koningin, Paul Rosenmöller (GroenLinks), die ooit kritische vragen stelde over 'zelfverrijking en de graaicultuur', moest al twee keer onterecht opgestreken honoraria terugstorten, Jo Ritzen (PvdA) ontvangt een 'bindingspremie' van 272.000 euro, burgemeester Brouwer (PvdA) kocht onderhands, veel te goedkoop en ten koste van de sociale woningbouw een monumentale woning van het voormalig gemeentelijk woningbedrijf Mitros en oud PvdA-voorzitter Michiel van Hulten wordt lid van het managementteam van de Amerikaanse lobbyorganisatie Burson-Marsteller, die voor bedrijven en ngo's een goed woordje doet bij Europese instellingen. Maar wee degene die twijfelt aan hun goede bedoelingen, want die geeft blijk van gebrekkige omgangsvormen, cynisme of ondankbaarheid. We kunnen ons beter niets aantrekken van hun gloedvolle betogen, maar van hen eisen dat ze de moeite nemen hun post te lezen en daar serieus op te antwoorden, dat ze niet weglopen voor een inhoudelijk debat en eens haarfijn uit de doeken doen wat hun concrete keuzes te maken hebben met het partijprogramma op grond waarvan wij ze gekozen hebben. Elke beslissing van de progressieve politicus die in strijd is met zijn idealen en zijn programma geeft er blijk van dat hij concessies doet omwille van zijn eigen belang: dat hij invloedrijke mensen te vriend probeert te houden die hem een baantje kunnen bezorgen, dat hij de vriendschap met partijgenoten of ambtenaren hoger schat dan zijn idealen, dat hij psychische en economische baten, kortom: hebzucht, laat prevaleren. Wij moeten de progressieve politicus die kans niet meer geven: we moeten hem dwingen sociale ongelijkheid te bestrijden en milieuproblemen op te lossen door hem met zakelijke kritiek op zijn huid te zitten.

Onverschilligheid

Wat de domme en zelfzuchtige progressieve politicus het meest valt kwalijk te nemen, is zijn onverschilligheid voor de idealen die hij pretendeert na te streven en voor de mensen voor wie hij zegt op te komen. Hij misbruikt de verworpenen der aarde en de aarde zelf om macht te verwer-

ven en van de voordelen daarvan te profiteren. Hij praat liever over verheven doelstellingen dan onze dagelijkse problemen op te lossen. Hij bestuurt liever ‘op afstand’ en houdt zich liever bezig met structuurvisies en utopische vergezichten dan zich te bekommeren om concrete mensen met concrete problemen. Mevrouw X, die zich wendt tot Frauke van Iperen, voorzitter van de PvdA-raadsfractie, met de klacht dat er boven haar illegaal gewoond wordt, dat er sprake is van overbewoning en dat ze klappen krijgt als ze de buren aanspreekt op overlast, krijgt te horen dat de politiek zich niet met individuele problemen bezighoudt en burgemeester Brouwer (ook PvdA) bericht expliciet dat zij geen reden ziet om hier iets aan te doen. Brouwer en Van Iperen zouden er natuurlijk achterheen kunnen zitten dat de bovenburen een grotere woning krijgen, zodat ze niet met tien mensen in een flatje met drie kamers hoeven te wonen en de kinderen de straat op moeten sturen, waar het hangjongeren worden. En mevrouw X zou dan van de overlast verlost zijn. Mevrouw Y, die hart- en reumapatiënt is, in de bijstand zit en geen geld heeft voor een dieet dat haar minder afhankelijk maakt van het schadelijke prednison, vindt bij de links-christelijke collegepartijen geen steun voor haar verzoek om 85 euro per maand bijzondere bijstand, omdat “de financiële consequenties daarvan onduidelijk zijn”. Een Muziekpaleis van 110 miljoen euro daarentegen is geen punt. Bart Engbers, prominent PvdA-raadslid, directeur van het Vader Rijn College en pleitbezorger van de multiculturele samenleving, ontslaat een islamitische docente omdat die op grond van haar geloof geen mannenhanden wil schudden. Hij voert aan dat hij daardoor als man gediscrimineerd wordt. De Commissie Gelijke Behandeling, die de docente gelijk gaf, moesten ze wat Engbers betreft maar afschaffen. GroenLinks en de PvdA vinden de luchtverontreiniging een ernstig probleem, maar als het gaat om de fly-over over het 24 Oktoberplein, dan moest die toch maar doorgaan. Die was trouwens jaren geleden al aan de Jaarbeurs toegezegd. Als het erop aankomt, als het niet meer om abstracties gaat, maar om concrete problemen, dan blijkt de onverschilligheid van progressieve politici voor de menswaardige samenleving waar zij voor zouden staan. Zolang progressieve politici niet met bezwaarschriften en individuele klachten lastiggevallen willen worden, gaat het hun kennelijk alleen om de macht en de voordelen die zij

daar nu en in de toekomst van genieten en geven ze er blijk van dat de betere samenleving ze in feite onverschillig laat.

Elk volk krijgt de politici die het verdient. Uiteindelijk zijn niet zij, maar wij het die het verschil maken. Als wij politici, en vooral de politici die tot de progressieve elite behoren, niet flink op hun huid te zitten, door hun zelfgekozen domheid, hun hebzucht en hun onverschilligheid aan de kaak te stellen, dan zullen inderdaad progressieve elites elkaar op blijven volgen, terwijl de wereld ondertussen gewoon vergaat.